COMMUNITY PLANNING REVIEW

Spring 1965

Printemps 1965

REVUE CANADIENNE D'URBANISME

COMMUNITY PLANNING REVIEW
REVUE CANADIENNE D'URBANISME

COMMUNITY PLANNING ASSOCIATION OF CANADA
L'ASSOCIATION CANADIENNE D'URBANISME

PATRON:

The Right Honourable Vincent Massey, C.H.

PRESIDENT:

Dr. Harold Baker, Saskatoon, Saskatchewan

VICE-PRESIDENTS:

Prof. R. Graham Murray, Q.C., Halifax, Nova Scotia
Roland Lemieux, Arvida, Québec

IMMEDIATE PAST PRESIDENT:

F. Joseph Cornish, Q.C., Toronto, Ontario

CMHC COUNCILLOR:

Stanley H. Pickett, Ottawa, Ontario

NATIONAL COUNCILLORS:

H. G. Bourne, Vancouver, British Columbia
D. L. Makale, Edmonton, Alberta
C. W. Pool, Regina, Saskatchewan
A. G. Moffatt, Winnipeg, Manitoba
W. E. P. Duncan, Toronto, Ontario
Mrs. R. H. Scrivener, Toronto, Ontario
Jacques Simard, Mantréal, Québec
W. A. Fairweather, Fredericton, New Brunswick
John Gurholt, Halifax, Nova Scotia
Samuel J. Hefferton, St. John's, Newfoundland

COUNCILLORS-AT-LARGE:

R. L. Dunsmore, Montréal, Québec
W. T. Lane, Vancouver, British Columbia
Justice M. A. MacPherson, Jr., Regina, Saskatchewan
Dr. F. Gerald Ridge, Willowdale, Ontario
Charles Langlois, Sherbrooke, Québec

NATIONAL DIRECTOR:

Major-General M. L. Brennan, O.B.E., C.D.

EDITOR:

Myrna E. Knechtel

NATIONAL OFFICE:

425 Gloucester Street, Ottawa 4

Cover:

The winds of change have almost obliterated the horse and plough from the rural scene. Inside front: Deserted homestead near Hawarden, Saskatchewan.
Photos: Courtesy Imperial Oil Limited.

CONTENTS — SOMMAIRE

Volume XV, No. 1 *Spring 1965*

LA PETITE COMMUNAUTÉ ET LA PLANIFICATION 2
by Harold R. Baker

LA PETITE COMMUNAUTE ET LA PLANIFICATION 2
par Harold R. Baker

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS & OPEN SPACE 9
by Gavin Henderson

PLANIFICATION EN VUE D'UN DÉVELOPPEMENT RURAL 13
by A. T. Davidson

PLANIFICATION EN VUE D'UN DEVELOPPEMENT RURAL 13
par A. T. Davidson

CONSERVATION ET ESPACE OUVERT 20
par Gavin Henderson

HOUSING IS FOR PEOPLE 23
by Norman Pearson

LA SÉPARATION DES PIEDS ET DES ROUES 27
par R. W. G. Bryant

THE PARADOX OF SPACE 31
by Allen K. Philbrick

LE PARADOXE DE L'ESPACE 31
par Allen K. Philbrick

PLANNING VACANCIES 38

PLANNING FILMS 39

Published by the Community Planning Association of Canada. Opinions expressed herein are not necessarily those of the Association. Permission to reproduce material from the magazine may be obtained by writing to the Editor. Authorized as second class mail by the Post Office Department, Ottawa. Printed at the Runge Press Ltd.—Ottawa. Listed in the Canadian Index to Periodicals and Documentary Films. Individual membership in CPAC, including annual subscription: $5.00; subscription only: $3.00; single copies: 75c.

Publié par l'Association Canadienne d'Urbanisme. Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de l'Association. Le droit de reproduction doit être obtenu en s'adressant au Rédacteur. Autorisé comme envoi de 2e. classe, Ministère des Postes, Ottawa. Imprimé à Runge Press Ltd.—Ottawa. Membre particulier, y compris un abonnement annuel: $5.00; abonnement seulement: $3.00; chaque exemplaire: 75c.

THE SMALL COMMUNITY AND PLANNING

by Harold R. Baker

This article is based on papers presented by Dr. Baker, President of CPAC, at seminars on community planning held at Melfort and Nipawin, Saskatchewan and sponsored by the Saskatchewan Division of CPAC. Dr. Baker's long standing involvement with the small community makes far more meaningful his "layman's view" (as he terms it) of the small community and planning. Dr. Baker is Director of the Extension Division at the University of Saskatchewan.

The small community is standing at the crossroads. The decisions it makes and the plans it develops in the near future are directly related to where it will fit into the pattern of things in the years ahead. It might be said that we are now building a new kind of small community which has broader geographic boundaries and new kinds of relationships with the city and metropolis. Farm size, roads and railways, centralization of services and institutions and other factors are being adjusted. A new rural economic and social arrangement is necessary in this age of rapid technological advances. In the Prairie Region, indeed in all of Canada, effective planning has never been more important.

Economists, sociologists, and others have considered the "why" of this period of change. Industrialists, politicians, local government officials and others have been concerned about the "how" of it all. The professional town planner has inevitably been involved with change too, but the urgency of producing the plans for our larger cities has used up most of his energy. While the urgency of city planning must be recognized, perhaps too little thought and energy have been devoted to planning for smaller communities. Perhaps, also, the small community itself has been concerned too little about its future.

The thoughts I wish to present here will not be original. They are an attempt to select from the many aspects of community planning a few basic ideas important to the small community facing new decisions.

Le présent article est basé sur des écrits présentés par le docteur Baker, président de l'ACU, aux séminaires sur l'urbanisme tenus à Melfort et Nipawin, Saskatchewan et patronnés par la division de la Saskatchewan de l'ACU. L'intérêt soutenu du docteur Baker pour la petite communauté augmente beaucoup plus le sens de son "point de vue du profane" (comme il l'appelle) de la petite communauté et de la planification. Le docteur Baker est directeur de la "Extension Division", à l'Université de la Saskatchewan.

La petite communauté est à la croisée des chemins. Les décisions qu'elle prendra et les plans qu'elle développera dans un avenir rapproché seront en rapport direct avec la place qu'elle occupera dans l'agencement des choses au cours des années à venir. On pourrait dire que nous construisons maintenant une nouvelle sorte de petite communauté qui a une plus vaste frontière géographique et de nouveaux genres de rapports avec la grande ville et la métropole. La grandeur de la ferme, les routes et les chemins de fer, la centralisation des services et des institutions et d'autres facteurs sont en voie d'ajustement. Un nouvel arrangement rural, économique et social, est nécessaire en ces temps de progrès technologiques rapides. Dans la région des Prairies, et de fait dans tout le Canada, il n'a jamais été plus important d'établir une planification efficace.

Les économistes, les sociologues et d'autres ont étudié le "pourquoi" de cette période de changement. Les industriels, les politiciens, les représentants des gouvernements locaux et d'autres se sont souciés du "comment" de tout ceci. L'urbaniste professionnel a aussi inévitablement été impliqué dans le changement, mais l'urgence avec laquelle il a fallu produire les plans de nos plus grandes villes a épuisé la plus grande partie de son énergie. Alors qu'il faut reconnaître l'urgence de la planification des grandes villes, on a peut-être trop peu pensé et consacré trop peu d'énergie à la planification de nos plus petites communautés. Peut-être aussi, la petite communauté elle-même s'est-elle trop peu intéressée à son avenir.

par Harold R. Baker

LA PETITE COMMUNAUTÉ ET LA PLANIFICATION

AN ARGUMENT FOR CITIZEN PARTICIPATION

In these days of bigness, hurry and specialization, one sees a number of trends militating against the involvement of the citizen in the planning of his community. Decisions seem to become too complicated for the amateur. Often, there seems to be insufficient time to encourage citizen participation. It becomes easier to depend on the "expert," who, after all, we pay to do a job.

We have all known communities where important decisions have rested with an authoritarian mayor or reeve. We all know citizen groups who accept, with few questions, the proposals of the expert. We know too that the newly developing countries of the world are full of "white elephants" which stand as symbol of imposed technical assistance plans.

Many questions arise with regard to citizen participation in planning. For instance, how can we provide citizens with the understanding necessary to make wise decisions? Under what circumstances do we expect them to make decisions at all? When we argue for involvement do we mean the involvement of everybody, only the influentials in the community, or primarily the elected officials? What do we expect to derive from the participation of the citizen? How much can we expect? Do we mean continuous participation or a sporadic, problem-oriented involvement? Do we expect only a ballot approval of plans already developed or does the citizen help initiate and design the plan? On which occasions does one involve the citizen in planning and when, if ever, is it legitimate to take action without involvement beyond municipal government?

The answers to these questions are varied and somewhat controversial in planning circles today. In practice one can find exceptions to any recommended approach. Good judgment, supported by experimentation, is always important, and there are no pat answers. But it is in the philosophy and attitudes of community and professional leadership that we find the factors which determine the nature and degree of citizen involvement in planning.

I must now take a personal stand for active citizen participation in planning. As a citizen, I do not consider it my business to know how to unsnarl traffic, how to locate a neighbourhood shopping centre, how to zone land so that its use combines economy and social desirability; but I do have some ideas on these matters as they affect my everyday living. A letter to the editor

Les pensées que je désire livrer ici ne seront pas originales. Je veux m'efforcer de choisir parmi plusieurs aspects de l'urbanisme quelques idées de base importantes pour la petite communauté qui se voit aux prises avec de nouvelles décisions.

Un argument en faveur de la participation des citoyens

A cette époque où tout est grand, urgent et spécialisé, on constate un certain nombre de tendances qui militent contre la participation du citoyen à la planification de sa communauté. Les décisions semblent devenir trop compliquées pour l'amateur. Souvent, il semble ne pas y avoir assez de temps pour encourager la participation du citoyen. Il devient plus facile de dépendre de l'expert qui, après tout, est payé pour faire un certain travail.

Nous avons tous connu des communautés où des décisions importantes dépendaient d'un maire ou d'un préfet autoritaire. Nous avons tous connu des groupes de citoyens qui ont accepté, sans poser beaucoup de questions les propositions des experts. Nous savons également que les nouveaux pays en développement dans le monde sont remplis "d'éléphants blancs" qui sont comme des symboles de plans imposés d'aide technique.

Plusieurs questions se posent en ce qui concerne la participation des citoyens à la planification. Par exemple, comment pouvons-nous accorder aux citoyens la compréhension nécessaire pour prendre des décisions sages? Dans quelles circonstances pouvons-nous nous attendre à ce qu'ils prennent des décisions? Lorsque nous parlons de participation, est-ce que nous voulons dire la participation de tous, seulement de ceux qui ont de l'influence dans la communauté ou surtout des représentants élus? Que pouvons-nous attendre de la participation des citoyens? A combien pouvons-nous nous attendre? Est-ce que nous voulons dire une participation continue ou une participation isolée, orientée vers un certain problème? Nous attendons-nous seulement à une approbation par scrutin des plans déjà développés ou est-ce que le citoyen aide à amorcer le plan et à l'établir? En quelles occasions devrons-nous faire participer les citoyens à la planification et quand est-il jamais légitime de prendre action sans impliquer d'autres personnes que le gouvernement municipal?

Les réponses à ces questions sont variées et quelque peu controversables dans les milieux de planification aujourd'hui. En pratique, on peut trouver des exceptions à toute façon recommandée d'aborder la question. Un bon jugement appuyé par l'expérience est toujours important et il n'y a pas de réponse toute faite, mais c'est dans la philosophie et les attitudes des dirigeants des communautés et des professionnels que nous trou-

may serve no useful purpose. If there is a planning department it likely has, of necessity, established a long line of receptionists and question raisers who frustrate my approaches to the professional. If I am rural I may find that "coffee row" and the "party line" are not as effective as they used to be. However, my ideas may be helpful, and even new, to my local government or the professional planner. If my ideas are not sound at least I will gain experience. The point is, not all opinions expressed by our amateur citizen-planners are useless. In fact, they may be of utmost importance to the long-term effectiveness of the planning scheme.

I expect the professional planner to show a certain respect for my needs, and for my desire to express them. After all, I live, work, and seek recreation in my community. I have feelings and attitudes, and I value certain things which will determine my contentment, enjoyment, and even my tenure in the community. I feel it is my responsibility, if my neighbourhood, my community does not develop to my satisfaction. I would ask you to keep this in mind, particularly in the smaller community. Seek out and weigh carefully the opinions of citizens, whoever they may be. Generally, you will find they offer a great deal of wisdom.

Usually citizens do not place community planning in a complicated or theoretical framework. Their concepts of planning vary. They may include points of view, feelings or attitudes, assumptions that say it is possible for one to anticipate, predict, guide and control one's own destiny. Whatever their concepts, most laymen will want to make a contribution.

But if his contribution is to be really worthwhile the citizen must keep himself informed on current planning. Reading, knowledge of the experience of other communities, and the advice of experts are all important. Most of all, the citizen must be sufficiently interested to get his feet wet in the business of community planning.

Effective citizen participation in planning can help municipal and professional planning decision-makers introduce orderly thinking into the community's development. Needless to say, in this day of rapid change there is no time for programs that have not been carefully planned. Moreover, feelings about planning must be positive. It is strange but true that many people are suspicious of planning because they envision someone else making the plan for them to obey or execute. So actually, it is fear of *control* rather than of *planning* that they feel. But surely it is quite apparent that if we do not plan our communities today, we will be engulfed by either a diseased urbanism or an undesirable isolation.

verons les facteurs qui détermineront la nature et le degré de participation des citoyens à la planification.

Je dois maintenant prendre une position personnelle vis-à-vis de la participation active des citoyens à la planification.

Comme citoyen, je ne considère pas que c'est mon affaire de savoir comment démêler la circulation; comment situer un centre d'achat dans un voisinage; comment établir les zones d'un terrain afin que son utilisation combine l'économie et la désirabilité sociale; mais j'ai des idées sur ces sujets suivant la manière dont ils affectent ma vie de tous les jours. Une lettre à un rédacteur peut ne servir aucune fin utile.

S'il existe un département de planification, celui-ci a tout probablement et nécessairement établi une longue ligne de réceptionnistes et de poseurs de questions qui frustrent mon approche de professionnel. Si je suis un rural, je pourrai trouver que le parti n'est pas aussi efficace qu'il avait l'habitude de l'être. Cependant, mes idées peuvent être utiles et même nouvelles pour mon gouvernement local ou l'urbaniste professionnel. Si mes idées ne sont pas bonnes, j'acquerrai au moins quelque expérience. Le point est que toutes les opinions exprimées par nos citoyens — planificateurs, amateurs ne sont pas inutiles. De fait, elles peuvent avoir une très grande importance pour l'efficacité à longue échéance du programme de planification.

Je m'attends que l'urbaniste professionnel montrera un certain respect pour mes besoins et mon désir de les exprimer. Après tout, je vis, je travaille et je cherche à m'amuser dans ma communauté. J'ai des sentiments et des attitudes et je prise certaines choses qui détermineront mon contentement, ma jouissance et même ma condition dans la communauté. J'estime que je puis être tenu responsable si mon voisinage, ma communauté ne se développent pas à ma satisfaction. Je vous demande de vous rappeler cela particulièrement dans une communauté plus petite. Cherchez à connaître et pesez avec soin l'opinion des citoyens peu importe qui ils sont. Généralement, vous trouverez qu'ils offrent beaucoup de sagesse.

Habituellement les citoyens ne considèrent pas l'urbanisme dans un cadre compliqué ou théorique. Leurs concepts de la planification varient. Ils comprennent des points de vue, des sentiments ou des attitudes, des hypothèses qui veulent qu'il soit possible d'anticiper, de prédire, de guider et régir sa propre destinée. Peu importe leurs concepts, la plupart des profanes voudront apporter une contribution.

Mais si sa contribution doit être réellement valable, le citoyen doit se tenir informé sur la planification courante. La lecture, la connaissance des expériences

While effective planning will ultimately determine the value of real estate properties and induce a healthy development, it will also help to achieve the kind of community in which one would want to live and raise a family. And community leaders with planning responsibilities should not be disillusioned about why our communities succeed or fail. We find it easy to blame out-migration on attractive employment elsewhere or on disillusioned youth; we blame citizen apathy on low educational levels or irresponsibility. But I have yet to see a community where people's feelings, attitudes and actions do not reflect directly their pride in their community. And pride is not generated in poor planning, sloppy architecture, inconvenience or messy back gardens and alleys.

As a layman and citizen, I know it is in my vested or personal interest to participate actively in community planning affairs. It is also my democratic responsibility. My opinions and ideas, blended with those of other citizens, are likely to improve the plan and at the same time make it more acceptable.

A LONG-TERM PLAN FOR THE COMMUNITY

These days the small community can be developed in a very segmented way. Commercial, voluntary, and municipal interests are all playing their unique roles. Each group may have good intentions but the final product may leave much to be desired. Citizens should have an interest in the *quality* of the community building up around them.

The building of big cities has forced us to not only plan ahead, but to plan on all fronts at one time. Where we develop recreation grounds (and this may be a job delegated to a service club) is related to where we should be expanding our housing development (and this may evolve through subdivided farm property). Factors such as these, along with many others, should be examined in terms of their final interrelationships. Out of this kind of concern the professional planner has developed the "master plan" concept — a comprehensive view of future development.

During the last few years I have had the opportunity to meet with a number of citizen-leader groups in small communities and to pose such questions as: "In what kind of community would you like to live?" "How would you describe the ideal community?" "What would it be like?" "How would you like to change the community in which you now live?" Oddly enough, few leaders have given these matters relating to the total community much thought. But surely we must be concerned with this general problem; the planning of communities on an ad hoc basis is inadequate today.

des autres communautés et l'avis des experts sont très importants. Et ce qui est plus important encore, le citoyen doit être suffisamment intéressé pour devenir bien impliqué dans l'urbanisme.

La participation efficace du citoyen à la planification peut aider les représentants des municipalités et les professionnels chargés de prendre des décisions en planification à présenter une pensée ordonnée dans l'aménagement de la communauté. Inutile de dire qu'en ces temps de changements rapides, on n'a pas le temps de s'intéresser à des programmes qui n'ont pas été préparés avec soin. De plus, les sentiments au sujet de la planification doivent être positifs. Il est étrange mais vrai que beaucoup de gens sont soupçonneux de la planification parce qu'ils envisagent quelqu'un d'autre qui fait des plans auxquels ils devront obéir ou qu'ils devront mettre à exécution. Ainsi en réalité, c'est la crainte de la régie plutôt que celle de la planification qu'ils ressentent. Mais sûrement il est très évident que si nous ne planifions pas nos communautés aujourd'hui, nous seront engouffrés par un urbanisme maladif ou une isolation indésirable.

Alors qu'une planification efficace déterminera ultimement la valeur des propriétés immobilières et amènera un aménagement sain, elle aidera également à réaliser le genre de communauté où l'on voudrait vivre et élever une famille. Et les chefs de la communauté qui sont chargés de planification ne devraient pas être désillusionnés au sujet de ce qui pourrait faire réussir ou faillir nos communautés. Nous trouvons facile de blâmer l'émigration sur les emplois alléchants qui s'offrent ailleurs ou sur la jeunesse désillusionnée; nous blâmons l'apathie des citoyens sur les niveaux peu élevés d'éducation ou l'irresponsabilité. Mais je n'ai jamais encore vu une communauté où les sentiments, les attitudes et les actions des gens ne reflètent pas directement leur fierté pour leur communauté. La fierté n'est pas engendrée par une piètre planification, une architecture clopin-clopant, des incommodités ou des jardins arrière et des ruelles en désordre.

A titre de profane et de citoyen, je sais qu'il y va de mon intérêt personnel ou investi de participer activement à l'aménagement de la communauté. Il y va également de ma responsabilité démocratique. Mon opinion et mes idées, mêlées à celles des autres citoyens, aideront probablement à améliorer le plan et en même temps à le rendre plus acceptable.

Un programme à longue échéance pour la communauté

Aujourd'hui, la petite communauté peut être développée d'une manière très segmentée. Les intérêts commerciaux, volontaires et municipaux jouent tous

One may also observe that some citizens live in homes which are pleasant, comfortable and convenient inside, while seeming content to be surrounded by ugly, poorly serviced and inconvenient communities. Some day perhaps we will know more about the personality of the man who sees fit to develop this kind of environment. Unfortunately such persons are sometimes found on community planning boards or municipal councils. Communities, too, can develop a kind of personality. It can attract or detract, stimulate or depress, foster development or decline. And it is in the development of this "community personality" that citizens, as a group, can play an important role. If a community is to develop a well-rounded personality some overall plan must be considered. For the small community such a plan may be concerned only with the next five years, though in some instances this may be too short a time.

Every small community, if it is to have a future, should have an overall, comprehensive plan for its improvement and development. The plan should be based on the interests and needs of people in the community and derived with their assistance. It should be outlined and publicized in such a way that most citizens can understand its content and implications.

THE NEED FOR PROFESSIONAL HELP

Logic and local experience are helpful in making community planning decisions, but most laymen need professional help. The planner's specialized training, his broad observations and experience, can help avoid many costly errors. While large cities generally have accepted the role of the professional, many small centres are still unaware of the contribution to be made by the community planner, they feel they cannot afford his services, or they sincerely feel they are competent to go it alone.

Rural and small urban municipalities need planning as urgently as our larger cities do, although in a different sense. The pressures for planning may be less in smaller centres but the social and economic costs of ineffective planning may be proportionately high. It is very important for example, that land resources in the small centre be used appropriately. Services and institutions must be arranged as economically and conveniently as possible. We surely want to plan residential growth, limited though it may be, so that our investments will have long-term security.

Today we rely on many professional people. We know rather precisely now when to call on the expert in medicine, law, engineering, accounting, and so on. It seems evident that the time has come to discard the "do it yourself kit" in community planning.

leur rôle unique. Chaque groupe peut avoir de bonnes intentions mais le produit final peut laisser beaucoup à désirer. Les citoyens devraient s'intéresser à la *qualité* de la communauté qui se construit autour d'eux.

La construction de grandes villes nous a forcés non seulement à planifier d'avance mais à planifier sur tous les fronts en même temps. Les endroits où nous aménageons des terrains de récréation (et ce travail peut être délégué à un club social) ont un rapport avec les endroits où nous devrions étendre notre aménagement résidentiel (et cela pourrait se produire par suite de la subdivision de propriétés rurales). Il faudrait examiner des facteurs comme ceux-là et bien d'autres en fonction de leur interdépendance finale. De ce type d'intérêt, l'urbaniste professionnel a développé le concept du "plan directeur" — une vue d'ensemble du développement à venir.

Au cours des quelques dernières années j'ai eu l'occasion de rencontrer un certain nombre de groupes de chefs de file dans de petites communautés et de leur poser des questions comme celles-ci: "Dans quelle sorte de communauté aimeriez-vous à vivre?" "Comment décririez-vous la communauté idéale?" "A quoi ressemblerait-elle?" "Comment aimeriez-vous à changer la communauté dans laquelle vous vivez maintenant?" Fait assez étrange, peu de ces chefs se sont arrêtés à penser bien longtemps à ces sujets qui se rapportent à l'ensemble de la communauté. Mais il est certain que nous devont nous soucier de ce problème général; la planification de nos communautés pour répondre aux besoins à mesure qu'ils se présentent est insuffisante aujourd'hui.

On peut également observer que certains citoyens vivent dans des maisons qui sont plaisantes, confortables et commodes à l'intérieur, alors qu'ils semblent satisfaits de vivre au sein d'une communauté de mauvaise apparence où les services sont mal aménagés et qui présentent même des inconvénients sérieux. Un jour peut-être nous en saurons davantage sur la personnalité de l'homme qui juge opportun de développer ce genre de voisinage. Malheureusement, ces personnes font parfois partie des commissions d'urbanisme ou des conseils municipaux. Les communautés peuvent également développer un genre de personnalité. Elles peuvent attirer ou écarter, stimuler ou déprimer, encourager le développement ou la dégénération. Et c'est dans le développement de cette "personnalité de communauté" que les citoyens, comme groupe, peuvent jouer un rôle important. Si une communauté doit développer une personnalité bien formée, il faut envisager l'établissement d'un certain plan directeur. Pour

It is apparent then that effective planning is most likely to result from local wisdom and experience combined with professional assistance. The formula may vary. Large city plans may tend to evolve through the planning office and be put to the test in the public forum of the mass media. Small community planning proposals may sometimes be thought through by local citizens first and tested against the expertise of the professional before implementation. The important thing is to involve the professional planner before mistakes are made. Given the imaginative alternatives the professional can offer, the community is likely to make a wise choice.

Most small communities have professional planning assistance available to them through provincial community planning departments. Both legal and design assistance are provided in most provinces. Small communities located near large urban centres may frequently arrange to obtain consultation from the professional planners there. Commercial agencies are usually available to assist in specialized problems. Study material on planning problems can be obtained by writing to the Community Planning Association of Canada. Wide reading of the Association's literature can help interested citizens become more sensitive to the kinds of problems and questions which should be referred to the planner.

The small community would benefit from the services of the professional planner. We should learn to use his services wisely because we have too few planners available to us in most provinces.

PLANNING: COST OR INVESTMENT?

If we accept the premise that people should be basically interested in the quality of the community in which they live, then most of us ask "at what cost?" Planning involves money, and while it may be dangerous to suggest it will save money in the long run, instances might be cited where this has been the case. With planning as with most other commodities, we usually get what we pay for.

Housing[2] is another aspect of planning where investments are of major concern. Improvements and amenities in farm and small town dwellings are not increasing as rapidly as they are in larger urban centres. Crowding is also more prevalent. However, if

[2]Study on Rural Housing for Central Mortgage and Housing Corporation by J. A. Munger, Centre for Community Studies, Saskatoon: report in progress.

la petite communauté, un tel plan ne peut viser seulement que les cinq prochaines années bien que dans certains cas cela pourrait être beaucoup trop court.

Chaque petite communauté, si elle doit avoir un avenir, devrait avoir un plan général complet en ce qui concerne ses améliorations et son aménagement. Le plan devrait être fondé sur les intérêts et les besoins de la population et développé avec leur aide. Il devrait être exposé et publié de telle manière que la plupart des citoyens puissent en comprendre le contenu et les conséquences.

Le besoin d'aide professionnelle

Il est utile de posséder une expérience logique et locale en prenant des décisions relatives à l'urbanisme; mais la plupart des profanes ont besoin d'aide de professionnels. La formation spécialisée de l'urbaniste, ses nombreuses observations et son expérience peuvent aider à éviter beaucoup d'erreurs coûteuses. Alors que d'une façon générale les grandes villes ont accepté le rôle du professionnel, bon nombre de petits centres sont encore peu au courant de la contribution que peut apporter l'urbaniste; ils ont l'impression de ne pouvoir payer ses services et croient sincèrement posséder la compétence voulue pour agir seuls.

Les municipalités rurales et les petites municipalités urbaines ont un besoin aussi urgent de planification que les plus grandes villes, bien que dans un sens différent. Le besoin de planification peut être moins pressant dans les plus petits centres, mais les coûts d'ordre social et économique d'une planification inefficace peuvent être proportionnellement élevés. Il est très important, par exemple, d'utiliser d'une façon appropriée les ressources de terrain dans un petit centre. Les services et les institutions doivent être aménagés aussi économiquement et commodément que possible. Nous voulons sûrement préparer d'avance l'accroissement résidentiel, si limité soit-il, de sorte que nos placements soient garantis à longue échéance.

De nos jours, nous nous fions à un grand nombre de professionnels. Nous savons assez précisément maintenant quand il faut appeler l'expert en médecine, en loi, en génie, en comptabilité et ainsi de suite. Il paraît évident que le moment est venu de laisser de côté la notion de "faire tout soi-même" en ce qui concerne l'urbanisme.

Il semble évident alors qu'on obtient plus vraisemblablement une planification efficace si on combine la sagesse et l'expérience manifestées localement aux services de professionnels. La formule peut varier. De vastes plans urbains peuvent se développer par l'entremise d'un bureau d'urbanistes et être mis à l'épreuve

recent trends continue, lowest quality housing in the future will be located in hamlets and villages of less than 200 people, rather than on occupied farms.

In addition to the investment in physical and social services of our communities, professional assistance also costs money. In other words, the development of plans is not free or even inexpensive. But investment in planning itself must be budgeted and programmed just as, for example, a sidewalk building project. The results may be reflected quickly, or they may show up many years later. Because of this, costs of planning must generally be considered a long-term investment.

I believe we must not only study closely our investments in the social and physical services of our communities, but our investments in planning for them. Every urban municipal government, should set aside a portion of its annual budget, perhaps 5 to 10 percent for investment in community planning.

While there are certain aspects of community planning which might usefully be considered by all small communities as they look to their future, each must decide how best to plan for its own needs. When a community is small the democratic participation of the citizen is not only possible but very important. The Community Planning Association of Canada as a citizens' organization, strives to foster the kind of public understanding and active participation which leads to sound community building. One of the Association's brochures lists some questions we might ask ourselves:

- *What do we think of our community?*
- *Is it an ideal place in which to live or could it stand a few improvements?*
- *Have we any definite plans to take care of the future physical growth of our town?*
- *Is there anything we can do to correct things which have not been wisely planned?*
- *Have we definite ideas as to how future streets, sidewalks and lanes should be laid out?*
- *Are we setting aside suitably located and large enough areas for future industrial and business development, schools, parks, playgrounds, and public buildings?*

The responsibility for solving planning problems in our small communities, as in our cities, rests primarily with municipal councils. But they will welcome our interest and participation.

Are we doing anything about it?

dans le forum public que constituent les moyens de communication aux masses. Par contre, des projets d'aménagement de petites communautés peuvent être quelquefois conçus par les citoyens d'une localité et soumis à l'expertise des professionnels avant leur mise à exécution. Ce qui est important c'est d'y faire intervenir l'urbaniste professionnel avant qu'on fasse des erreurs. Compte tenu des alternatives qu'un professionnel peut imaginer et offrir, la communauté a des chances de faire un meilleur choix.

La plupart des petites communautés peuvent bénéficier de l'aide d'urbanistes professionnels dont les services sont mis à leur disposition par l'entremise des services provinciaux d'urbanisme. Dans la plupart des provinces, on fournit une aide en rapport avec l'aspect légal et l'aspect des plans. Les petites communautés situées près des grands centres urbains, peuvent fréquemment prendre des arrangements pour consulter les urbanistes professionnels de ces grands centres. Les services d'agences commerciales sont habituellement disponibles pour aider à résoudre les problèmes particuliers. On peut aussi obtenir des renseignements et de la documentation sur les problèmes de planification en écrivant à l'Association canadienne d'urbanisme. La lecture répandue de la documentation publiée par l'Association peut aider les citoyens intéressés à devenir plus conscients des genres de problèmes et de questions qui devraient être soumis à l'urbaniste.

La petite communauté pourrait bénéficier des services de l'urbaniste professionnel. Nous devrions apprendre à avoir recours sagement à ses services parce que nous avons trop peu d'urbanistes à notre disposition dans la plupart des provinces.

La planification: un coût ou un placement?

Si nous acceptons la prémisse que la population d'une localité devrait s'intéresser fondamentalement à la qualité de la communauté où elle vit, la plupart d'entre nous demandons "à quel coût?" La planification entraîne une dépense d'argent et bien qu'il puisse être dangereux de laisser entendre qu'elle permettra d'épargner de l'argent, à longue échéance, on peut trouver des exemples où tel a été le cas. Comme pour la plupart des autres services, nous en obtenons habituellement pour notre argent.

L'habitation[2] est un autre aspect de la planification où les placements constituent une préoccupation importante. Le coût des améliorations et de l'installation des commodités dans les maisons de ferme et dans les

Tournez s.v.p. à la page 37

[2]Etude sur l'habitation rurale pour le compte de la Société centrale d'hypothèques et de logement par J. A. Munger, Centre for Community Studies, Saskatoon; rapport en cours.

Non-Governmental Organizations And Open Space

by Gavin Henderson

Mr. Henderson is Executive Director of the Conservation Council of Ontario. His article was adapted from his paper delivered at the CPAC National Conference held in 1964. Reprints of this article may be obtained from the CPAC National Office.

Conservation is usually defined as the wise use and management of renewable natural resources. This is a nice neat definition with which everyone can agree, but it doesn't help to stop the steady deterioration of our environment, of which disappearing open space is now one of many symptoms. The trouble is we have not yet had a satisfactory yard stick for defining wise use.

A decision to pre-empt land for a non-conforming use in an area zoned greenbelt, on the basis of special interest lobbying, may be a wise decision from the point of view of the developer who wants it, but the fact that the public generally does not often raise sufficiently strong objections in time to alter the decision does not mean that most people do not, or will not, regret it in the long run.

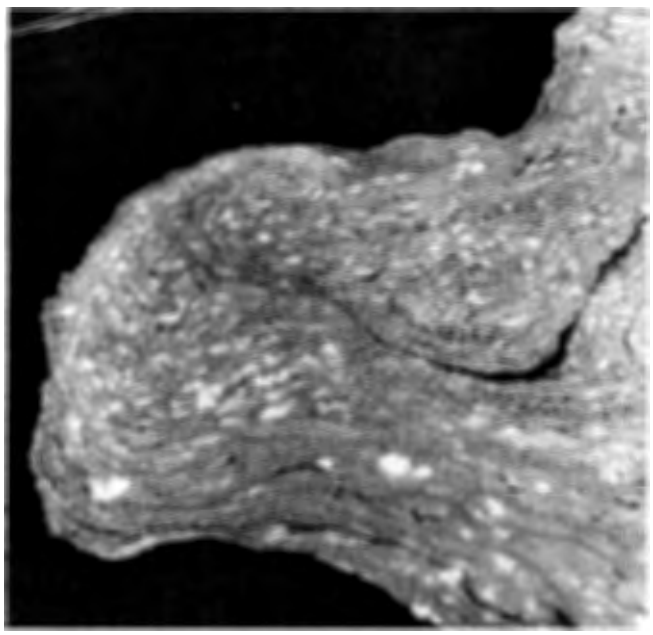
Open space is often lost, not because it is the will of the majority to give it up, but because the public is seldom given the chance to become aware of the full implications of what is at stake. The wheels of administration have usually turned too far toward a particular decision before the real desire of the people becomes known. Also, when faced with having to make a choice for or against a proposal involving aesthetic considerations, the average person is usually torn between what he feels intuitively is the right course of action and what the whole force of tradition tells him should be the only criterion — can it be justified on economic grounds?

In searching for a sounder basis for public policy with respect to conservation and open space we are ultimately forced back on the basis of all political action — popular perceptions of needs and values. This is where non-government organizations have a vital role to play. They can and should endeavour to interpret needs and help shape values.

As some may question the suggestion that it is a function of citizen organizations to try to shape the values of people I would like to give my reasons for saying this.

The problem of disappearing open space is not just a simple question of peoples' preferences; it is part of the much larger problem of the impact of modern man on his environment, and can only be considered effectively in this overall context.

Ugliness, pollution, noise, dirt, congestion—the price for progress?



By the end of this century, which is less than half a lifetime away, there will be twice as many people in the world as there are now. The full implications of this fact are hard to comprehend.

Providing food for all of these people may or may not be possible, but food is only part of the problem.

When we have difficulty now in dealing with soil, water and air pollution and in preserving open space in the face of competition from subdivisions, office buildings, factories, highways, and parking lots, what hope is there in the future without radically new attitudes and action?

The problem of conserving open space differs from traditional problems of conservation. Open space is a non-renewable resource. Forests on the other hand, if managed properly, will produce a crop of trees indefinitely.

Also, open space does not have a commodity value like timber and other renewable resources which calls into play the working of the market mechanism, making it profitable to manage resources more efficiently whenever shortages threaten.

Instead of a timber famine, for instance, as once predicted, there is now a timber surplus in both Canada and the United States, and this is likely to be the situation for the forseeable future. The problem now is to find markets for the wood we can produce. The same is true of agriculture. Although the number of mouths to feed continues to grow the amounts of land in agriculture and the number of people engaged in farming keeps shrinking. The best land farmed more intensively is expected to provide all of our needs for a very long time to come.

Open space, is disappearing because there is no monetary incentive to preserve it. There is, in fact, a large body of opinion which holds that open space is waste space if its money earning potential is not being realized.

This attitude stems from the fact that in our scale of values the place of nature in our surroundings, and such values as beauty and tranquility, are considered of less importance than economic growth. We measure progress, for instance, solely in *quantitative* terms, such as gross national product, the number employed in the labour force, the amount of construction going on or the number of automobiles being produced.

We are concerned very little with the *quality* of living. Until lately we have not needed to be. All of us here have grown up in a period of hitherto undreamed of prosperity and in a generally satisfying environment, where contact with nature was easy, if not actually at our doorstep. The prosperity has happened because that is what we set out to achieve. The environment was a fortuitous circumstance which we had no hand in, and which we have simply taken for granted. But because economic expansion has been the handmaiden of our affluent society we have come to revere bigness and growth for their own sakes.

A typical illustration was the wide applause which greeted the announcement by Toronto's former Mayor a few years ago that Toronto had become the second fastest growing city in North America. It didn't seem to bother anyone that in the process of acquiring elephantiasis Toronto had developed an air pollution only slightly less virulent than that of Los Angeles, which has the worst on the continent; that the rivers flowing through the city and Lake Ontario itself were grossly and dangerously polluted; that at every turn aesthetic sensibilities were being affronted, and that noise, dirt, congestion and a rising crime rate were part of the bargain. How often do we hear the rather stupid remark, from otherwise well-informed people, that these various indications of environmental breakdown are the price we have to pay for progress.

No one will argue the need for economic health and material prosperity but these requirements, surely, are significant only in relation to our overall wellbeing, including recreational, spiritual and moral prosperity. When we can talk confidently of getting a man to the moon and back, it seems ridiculous to pretend that we cannot, if we want, harness our immense resources of brains, money, science and art for a better and more worthy cause than rising statistics on construction, transportation and manufactured output.

What is involved is not just a question of value judgments, but the survival of conditions essential for human progress — perhaps even for human existence.

We all know that, in nature, environment is the key to the success of every organism. If the habitat is favourable a species will thrive. If it becomes unfavourable it will die out. Environments are communities; they are also active and dynamic systems where every species of plant and animal is interrelated and interdependent. The system works because it is an organic unity with each of its parts performing an essential function in the use and transfer of energy. If one part of the system is disrupted all parts are affected — the degree of effect depending upon the extent of disruption.

We need to take a lesson from this elementary principle of ecology. We, too, are a part of nature, even though we can change and modify our environments with great ease. But our very sophistication in this respect places upon us enormous responsibility to know what we are doing before we do it.

So far we have shown extraordinary unconcern for the environmental consequences of our actions, preferring to put our trust in the seemingly unfailing efficacy of unlimited economic expansion — a concept, by the way, which runs counter to the scientific experience that the factors in any process must ultimately work towards some kind of equilibrium. This principle, so widely applied in the purely physical sciences, seems to be ignored or disbelieved when it comes to land use.

There is every indication that we have reached a point where favourable conditions for human existence in the future are going to have to hinge on our willingness and ability to plan and manage our environments deliberately and with regard for the interrelationships and interactions in nature.

It is mainly up to non-government organizations to create the climate of opinion and give the leadership necessary to allow this to happen.

The difficulties in the way seem almost insurmountable. Peoples' attitudes and values will have to change to prepare for changes needed in the whole field of education and in the organization and machinery of government. These changes can only be expected to come about slowly.

The first thing, though, is for organizations which are able to mould public opinion, to convince themselves and others that these changes are needed. This presents an enormous challenge, but public service organizations, like CPAC, which can stimulate people to be concerned with conditions in their own communities are well equipped to do this. Environmental planning is really community planning in the very broadest sense.

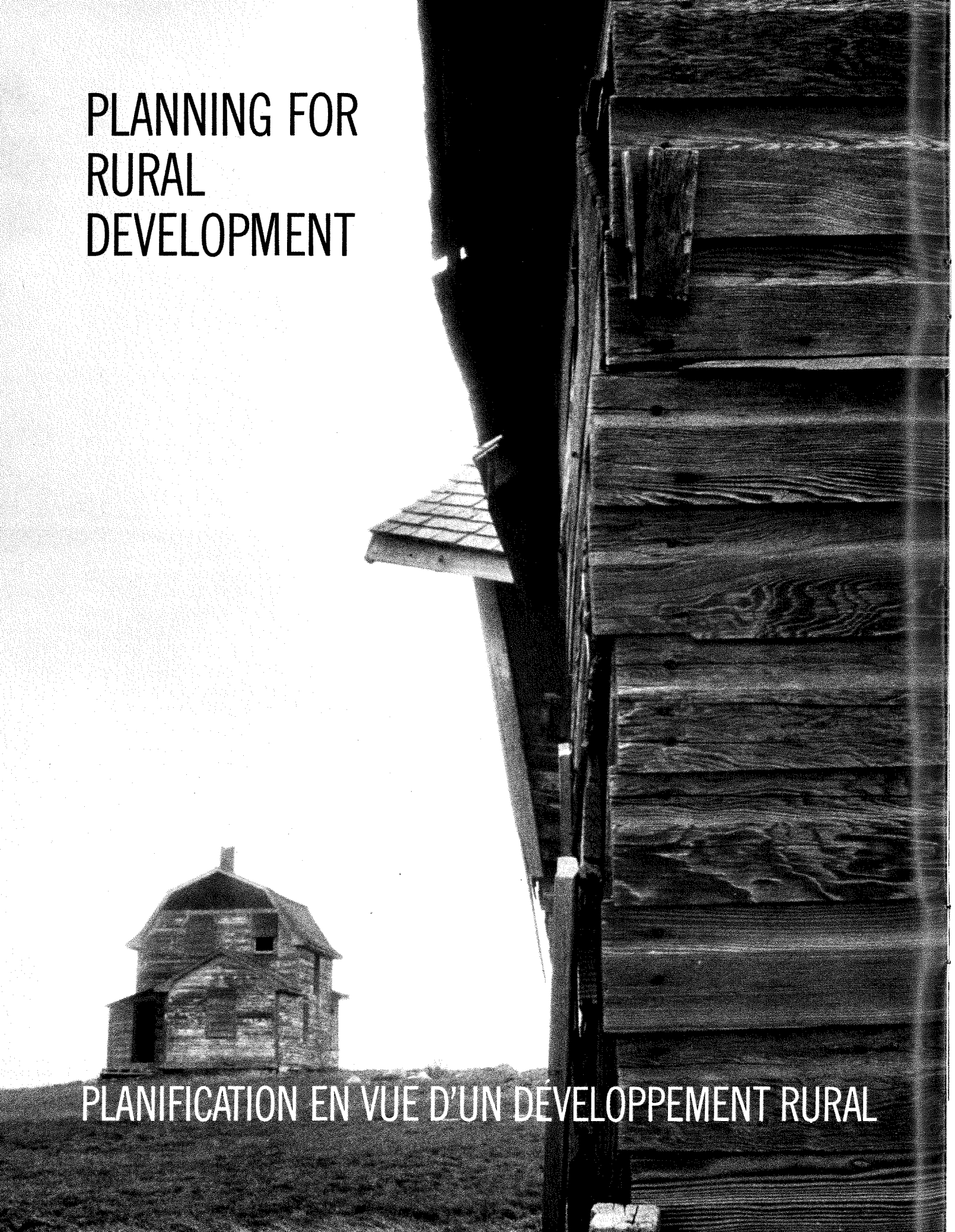
Stimulating public interest and concern, at the community level, is only part of the problem however. One of the biggest problems to environmental planning and management lies in the formalized machinery of government itself, and changes to this, as we know, are hard to bring about. This is because, in nearly all governments, the power of policy formulation and execution tends to centre around separate and largely autonomous departments and the self-interested groups they serve.

For example, forestry, agriculture, tourism, flood control, municipal affairs, mining and recreation represent distinct public responsibilities in which organized groups outside of government influence the shaping of public policies. To obtain cooperation and coordination among these often competing interests can be very difficult, yet it is essential if ecological and aesthetic factors are ever to get more than the cursory consideration they now receive.

Most of these special interest groups have their own associations, and, in Ontario at least, it is encouraging that many of them have found it to their

continued on page 35

PLANNING FOR RURAL DEVELOPMENT



PLANIFICATION EN VUE D'UN DÉVELOPPEMENT RURAL

ARDA

by A. T. Davidson

Mr. Davidson is Director of the Agricultural Rehabilitation and Development Administration (ARDA).

Since World War II we have been aware that technological change has been profoundly affecting agriculture and most aspects of primary production in rural areas. It is common knowledge that industrial urbanization is occurring apace, to the point that already two-thirds of all Canadians live in towns of 1,000 or more population. And all reading people are each day made aware of the forebodings of people who suffer from the cybernetics syndrome — an almost panicky belief in the power of the automated machine to make people "redundant" — as they say about useless materials in the armed services.

These trends are often referred to as "revolutions". However, the analogy is not perfect, because a revolution (as distinct from a coup d'état) embodies, by definition, changes in social organization, changes which are geared to altered patterns of control of the economy. A more exact description of the change in postwar Canada would be "dynamic, chronologically compressed evolution"; and the basic problem we face is simply that changes in social organization have not occurred at a pace commensurate to the cumulative demands of this evolution — which, though rapid is not easily perceptible at close range. We have not adjusted socially to technology and urbanism, and many rural people (as well as certain groups of urban people) have been "caught in the bight" of change.

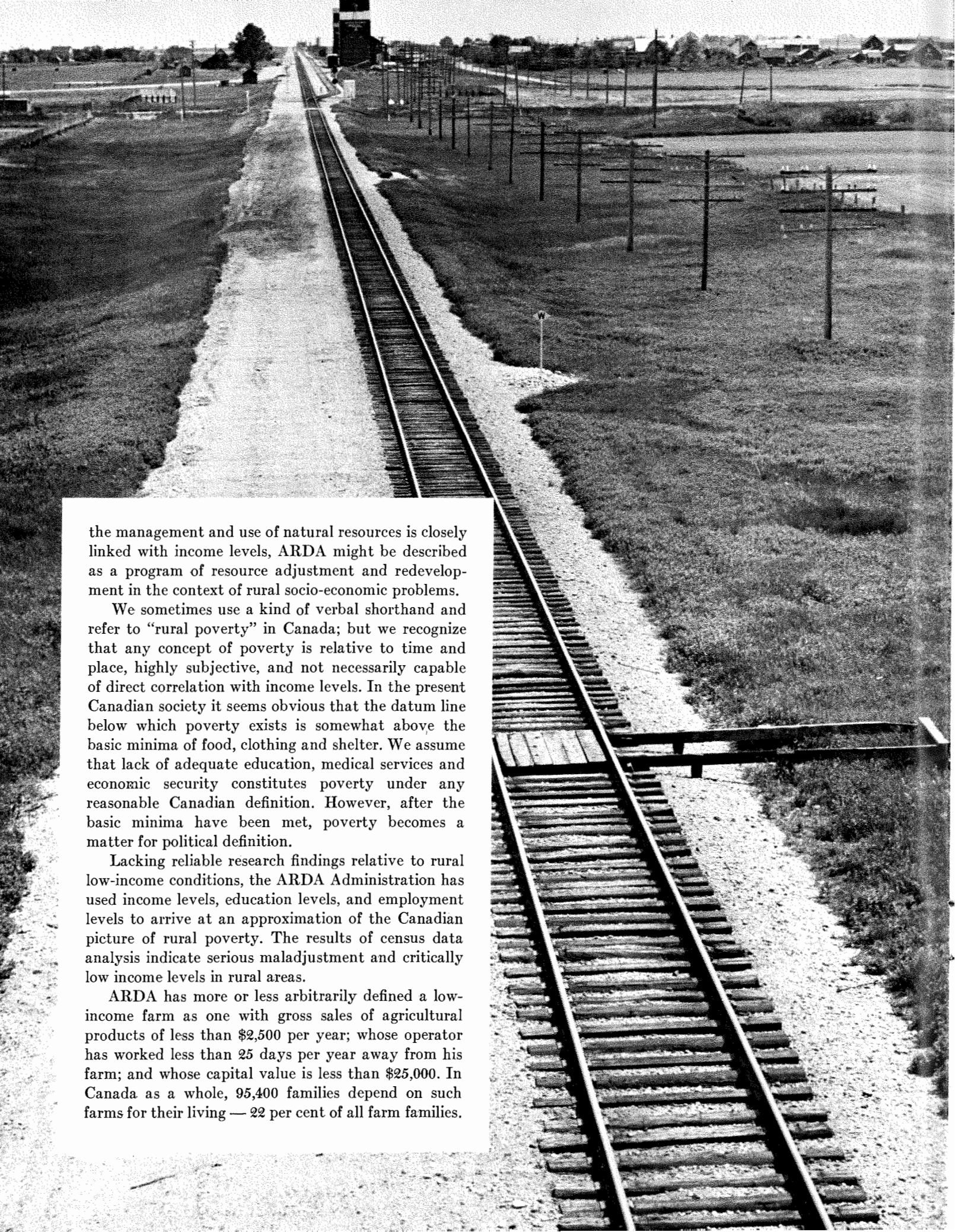
The ARDA program represents one of the means whereby it is hoped that inequities of income and opportunity will be substantially reduced. At present there is a wide disparity between the situation of rural low-income people and both the urban industrial worker and the large-scale mechanized farmer. Since

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, nous sommes au courant que les changements technologiques ont profondément affecté l'agriculture et la plupart des aspects de la production primaire dans les secteurs ruraux. Tout le monde sait que l'urbanisation industrielle se présente au même rythme, au point que déjà les deux tiers de toute la population canadienne vivent dans des villes de 1,000 âmes ou plus. Et tous ceux qui savent lire, sont mis au courant chaque jour des mauvais augures de ceux qui souffrent du syndrome de la cybernétique — une croyance presque remplie de panique dans le pouvoir de la machine à automation à rendre le monde "surabondant" — comme ils disent à propos des matériaux inutiles dans les services armés.

Ces tendances sont souvent mentionnées comme des "révolutions". Cependant, l'analogie n'est pas parfaite parce qu'une révolution, (par opposition au coup d'état) incorpore par définition, des changements dans l'organisation sociale, des changements qui sont engrenés suivant des patrons modifiés de la régie de l'économie. Une description plus exacte du changement dans le Canada d'après-guerre serait une "évolution dynamique, chronologiquement comprimée"; et le problème de base auquel nous devons faire face est simplement que les changements dans l'organisation sociale ne se sont pas présentés à un rythme comparable aux demandes cumulatives de cette évolution — laquelle, bien que rapide, n'est pas facilement perceptible de près. Nous ne nous sommes pas ajustés socialement à la technologie et à l'urbanisme, et plusieurs personnes rurales (aussi bien que certains groupes de personnes urbaines) ont été "mordues" par le changement.

Le programme ARDA représente un des moyens par lesquels on espère que les inéquités du revenu et de l'opportunité seront considérablement réduites. Pour le moment, il y a une grande disparité entre la situation de la personne rurale à bas revenu et celle de l'ouvrier industriel urbain et du cultivateur mécanisé sur une haute échelle. Etant donné que l'administration et l'emploi des ressources naturelles sont étroitement liés aux niveaux de revenu, ARDA pourrait être décrit comme un programme de redressement et de redéveloppement de ressources dans le contexte des problèmes sociaux, économiques, ruraux.

Nous employons quelquefois un certain laconisme et nous nous référons à la "pauvreté rurale" au Canada; mais nous reconnaissons que tout concept de pauvreté est relatif dans le temps et à l'endroit, excessivement subjectif et non pas nécessairement capable d'une corrélation directe avec les niveaux de revenu. Dans la présente société canadienne, il semble évident que la borne-repère en bas de laquelle il existe une pauvreté,



the management and use of natural resources is closely linked with income levels, ARDA might be described as a program of resource adjustment and redevelopment in the context of rural socio-economic problems.

We sometimes use a kind of verbal shorthand and refer to "rural poverty" in Canada; but we recognize that any concept of poverty is relative to time and place, highly subjective, and not necessarily capable of direct correlation with income levels. In the present Canadian society it seems obvious that the datum line below which poverty exists is somewhat above the basic minima of food, clothing and shelter. We assume that lack of adequate education, medical services and economic security constitutes poverty under any reasonable Canadian definition. However, after the basic minima have been met, poverty becomes a matter for political definition.

Lacking reliable research findings relative to rural low-income conditions, the ARDA Administration has used income levels, education levels, and employment levels to arrive at an approximation of the Canadian picture of rural poverty. The results of census data analysis indicate serious maladjustment and critically low income levels in rural areas.

ARDA has more or less arbitrarily defined a low-income farm as one with gross sales of agricultural products of less than $2,500 per year; whose operator has worked less than 25 days per year away from his farm; and whose capital value is less than $25,000. In Canada as a whole, 95,400 families depend on such farms for their living — 22 per cent of all farm families.

For non-farm rural families — those outside urban centers of 1,000 or more people — ARDA placed the acceptable minimum annual income at $3,000, slightly more than half the 1961 national average income of $5,449. There are 294,000 families in this category, representing 43 per cent of all rural non-farm families.

The ARDA datum line for education was set rather conservatively at four years of formal schooling. Below this level, it was felt, the earning potential of the individual would be extremely low. The data reveal slightly more than a million such individuals in Canada as a whole. In rural areas there are 656,000 people of school age and over, who are not attending school and who have a grade four education or less.

With regard to registrations for employment: most of the rural areas east of the Ottawa River, had in 1960-62, National Employment Service registration figures of over 15 per cent of the paid worker category of the labour force, with sub-regional concentrations of up to 19 per cent. Two regions in Ontario, one in Manitoba and six in British Columbia were in this category.

These statistics indicate a level of rural living and opportunity which is shocking, no matter how rigorously one may question the validity of the criteria. While the dimensions of rural poverty were not as plainly laid out a few years ago, there was enough evidence to indicate the need for rural programs which went beyond the sphere of commercial agriculture. Accordingly in 1961 "An Act to provide for the Rehabilitation of Agricultural Lands and the Development of Rural Areas in Canada" was passed unanimously by Parliament. The short title of the Act, "Agricultural Rehabilitation and Development Act" is slightly misleading. In the words of Forestry Minister Maurice Sauvé, who is now responsible for the rural development program, "ARDA is an agricultural program where necessary, but it is not necessarily an agricultural program".

The Agricultural Rehabilitation and Development Act is permissive legislation primarily intended to improve income and employment opportunities in rural areas. The Act enables the federal government to assist financially and in other ways in programs of resource management and social and economic development in rural areas. The Act provides specifically for projects of alternate land use, soil and water conservation, and research. Less specific provision is made for "rural development".

"Many rural people have been caught in the bight of change."

Photos: Imperial Oil Review

est en quelque sorte au-dessus du minimum de base en ce qui concerne les aliments, les vêtements et l'abri. Nous supposons que l'absence d'une instruction suffisante, de services médicaux et d'une sécurité économique constituent une pauvreté aux termes de toute définition raisonnable au Canada. Cependant, après avoir atteint le minimum de base, la pauvreté devient alors le sujet d'une définition politique.

A défaut de données de recherches fiables se rapportant aux conditions rurales de bas revenu, l'administration ARDA s'est servie des niveaux de revenu, des niveaux d'instruction et des niveaux d'embauche pour en venir à un tableau approximatif de la pauvreté rurale canadienne. Les résultats de l'analyse des données du recensement indiquent un très mauvais ajustement et des niveaux de revenu excessivement bas dans les secteurs ruraux.

ARDA a plus ou moins arbitrairement défini une ferme à bas revenu comme une ferme dont les ventes brutes des produits agricoles sont inférieures à $2,500 par année; dont l'exploitant a travaillé moins de 25

Interpreted broadly, rural development may mean any activity money and imagination can devise to promote the intent of the Act. Interpreted narrowly, it might mean minor community improvement projects and *ad hoc* physical works projects. The interpretation which has governed the program during its first three years was the federal-provincial General Agreement, signed between each province and the federal government late in 1962. This agreement provided for programs of alternate land use, soil and water conservation and research, applicable to any area of a given province. Rural development (the intensive coordinated application of these and other measures) would be confined to defined areas of severe low income, called Rural Development Areas.

The Constitution, its various interpretations, and relevant federal-provincial administrative precedent vested the initiative and administrative control exclusively with the provinces, except for research. The ARDA program in a given province will be what the province desires to do, within the intent of the Act, and subject to the policy interpretations and administrative ground-rules laid out in the General Agreement. The federal prerogative is mainly to establish operating policies after full consultation with provinces, and to establish levels of federal financial contribution toward each type of project in given categories of regions. By this means the federal government can ensure to a reasonable degree that the total ARDA program meets the national interest. Specific provision is

jours par année en dehors de sa ferme; et dont la valeur capitale est inférieure à $25,000. Au Canada en général, 95,400 familles dépendent de ces fermes pour leur gagne-pain — 22 p. 100 de toutes les familles sur les fermes.

A l'intention des familles rurales non sur une ferme — celles qui sont en dehors des centres urbains de 1,000 âmes ou plus — ARDA a établi le revenu annuel minimum acceptable à $3,000, un peu plus de la moitié du revenu moyen national de 1961 au chiffre de $5,449. Il y a 294,000 familles dans cette catégorie représentant 43 p. 100 de toutes les familles rurales non sur une ferme.

La borne-repère ARDA en ce qui concerne l'instruction, fut établie d'une façon plutôt conservatrice à quatre années d'instruction. En bas de ce niveau, on a cru que le pouvoir de l'individu de gagner sa vie serait extrêmement bas. Les données révèlent qu'il y a un peu plus d'un million de ces citoyens au Canada en général. Dans les secteurs ruraux, il y a 656,000 personnes d'âge scolaire et plus qui ne vont plus à l'école et qui ont une instruction de quatrième année ou moins.

L'inscription au Service national de Placement pour la plupart des secteurs ruraux à l'Est de la rivière d'Ottawa en 1960-62, représentait plus de 15 p. 100 de la catégorie des ouvriers payés de la main-d'oeuvre, avec des concentrations sous-régionales allant jusqu'à 19 p. 100. Deux régions en Ontario, une au Manitoba et six en Colombie-Britannique étaient dans cette catégorie.

By the ARDA definition, 22% of all farm families in Canada are classified "low income".

Photo: Jim Rae, Ottawa Citizen

made in the Agreement to ensure local participation if intensive programs for rural economic and social development are planned. The General Agreement terminates on March 31, 1965.

Since the ARDA program began to get underway in January of 1963, well over 600 individual projects have been approved at a total cost of about $45 million shared nearly equally by the federal and provincial governments.

On the basis of extensive federal-provincial discussion, which culminated in the ARDA conference in Montreal last November, the general terms of a new agreement have been drafted to cover the period from 1965 to 1970.

The proposed agreement is somewhat different to the first General ARDA Agreement, for example, in that it is conducive of more concrete public action toward farm consolidation. Farm consolidation seems essential in view of the meagre two-to-three per cent annual increase in most agricultural markets, and the fact that about 25 per cent of the farmers produce 75 per cent of all agricultural products that are marketed. The highly productive 25 per cent are also highly competitive and must increase their production to increase their income. Thus the outlook for many of the remaining 75 per cent is not optimistic.

For a number of years, agricultural economists have questioned whether the unplanned drift away from uneconomic farms into other occupations was occurring rapidly and systematically enough to maintain the health of the agricultural and rural economy. Many economists agree that some of the current problems of agriculture and community life could be reduced significantly by programs of farm adjustment.

The new federal-provincial ARDA Agreement provides for federal cost-sharing in programs of farm consolidation, and for the equally necessary programs for the training and re-establishment of those who leave the land for other occupations — allowances while training, moving costs, and re-establishment assistance. A source of relatively high-risk credit may be necessary for major programs of farm rationalization. The question of what agency or agencies should be responsible for this has not yet been worked out.

It became apparent during the three-year period of ARDA, that even the most vigorous program of farm adjustment would not be enough to solve the low income problem in some areas. In the new agreement there is provision for intensive development programs in these "disadvantaged" areas. These programs may include resource development and other measures — water and land developments, pastures, tree plant-

Ces données statistiques indiquent un niveau de vie et d'opportunité rurales qui est choquant, peu importe avec quelle rigueur on peut mettre en doute la validité du critère. Bien que les dimensions de la pauvreté rurale n'aient pas été aussi clairement établies il y a quelques années, il y avait suffisamment de preuves pour indiquer le besoin de programmes ruraux qui allaient au delà du domaine de l'agriculture commerciale. En conséquence, en 1961, "une loi pour prévoir à la réhabilitation des terrains agricoles et à l'aménagement des secteurs ruraux au Canada" fut passée unanimenent par le Parlement. Le titre court de la Loi, "Loi sur la remise en vigueur et l'aménagement des terres agricoles" est en quelque sorte déroutant. Dans les mots du Ministre des Forêts, l'honorable Maurice Sauvé, responsable du programme de développement rural, "ARDA est un programme agricole où il est nécessaire mais il n'est pas nécessairement un programme agricole".

La Loi sur la remise en vigueur et l'aménagement des terres agricoles est une législation facultative destinée en premier lieu à améliorer les revenus et les occasions d'emploi dans les secteurs ruraux. La Loi donne le pouvoir au gouvernement fédéral de venir en aide financièrement ou autrement aux programmes d'administration, de ressources et de développement social et économique dans les secteurs ruraux. La Loi prévoit spécifiquement des projets pour d'autres emplois du terrain, la conservation du sol et de l'eau et les recherches. Une disposition moins spécifique porte sur "l'aménagement rural".

Dans sa vaste interprétation, l'aménagement rural peut signifier toute activité que l'argent ou l'imagination peut imaginer pour développer l'intention de la Loi. Interprétée étroitement, l'expression peut signifier des projets mineurs d'amélioration de la communauté et des projets de travaux physiques ad hoc. L'interprétation qui a régi le programme au cours de ses trois premières années fut l'entente générale des gouvernements fédéral-provinciaux passée entre chaque province et le fédéral, tard en 1962. Ce contrat prévoit des programmes dans d'autres emplois du terrain, de la conservation du sol et de l'eau et des recherches, applicables à tout secteur d'une province donnée. L'aménagement rural (l'application intensive coordonnée de ces mesures et d'autres) serait restreint à des secteurs définis où le revenu est excessivement bas, appelés secteurs d'aménagement rural.

La Constitution, ses diverses interprétation et le précédent administratif fédéral-provincial pertinent ont investi l'initiative et la régie administrative exclusivement aux provinces, à l'exception de la recherche.

ing, forest improvements, recreation and tourist developments, and the stimulation of processing industries and service industries.

Generally speaking, the underlying aim of the new agreement is to focus the most intensive ARDA programs on areas where the problem of rural low income is particularly grave. One means of achieving this is through establishing a 50 million dollar special fund, which can be employed in rural development areas according to terms which are negotiable. While the fund is intended for major projects, there appears to be no reason why various combinations of projects, suitably integrated as parts of a developmental program, should not qualify for support from this fund. The new agreement provides for land acquisition for alternate uses, as in the General Agreement.

The federal ARDA administration is able to provide $25 million per year for five years. The $50 million Special Fund is in addition to this, bringing the total federal ARDA budget to $175 million.

A further change from the first General Agreement is significant in the sphere of federal-provincial relations. Some provinces have found the administrative process of ARDA somewhat onerous or frustrating because the first General Agreement required that the provinces submit each project to the federal government for approval or rejection. This caused some delays and uncertainties. An alternative has been provided in the new agreement. If the province desires, a five-man federal-provincial committee can be formed, with the provinces providing three members and the federal government two members. This committee would review a province's plans for its ARDA program at least once a year. Assuming that the program was within the intent of the ARDA Act, and was compatible with the agreement, arrangements may be made to have the program considered as a whole by the federal government. Individual projects could then be approved almost automatically, since each would be part of a program which had had advance consideration and agreement.

Relative to the pressing and important rural problems, the responsibility of government is, in general terms, to ensure that the lower-income groups are provided with some freedom of choice, this being consistent with the broad aims of a democratic society. It is not enough that opportunity may exist: opportunity is an academic term to the person who hasn't the skill to grasp it. One of the major requirements in rural development is to develop the means to enable people to acquire the skills to recognize and grasp opportunity.

continued on page 36

Le programme ARDA dans une province donnée sera ce que la province désire faire, dans les limites de la Loi et sous réserve des interprétations de politique et des règles administratives de fond établies dans l'entente générale. La prérogative fédérale consiste essentiellement à établir les politiques opérantes après consultation avec les provinces et à établir les niveaux de la contribution financière fédérale à l'endroit de chaque type de projet dans des catégories données de régions. Par ce moyen, le gouvernement fédéral peut assurer dans une mesure raisonnable que le programme ARDA total représente l'intérêt national. Il est prévu spécifiquement dans le contrat que la localité participera lorsqu'il y aura planification de programmes intensifs d'aménagement rural, économique et social. L'entente générale prend fin le 31 mars 1965.

Depuis que le programme ARDA a été mis en application en janvier 1963, plus de 600 projets particuliers ont été approuvés pour un coût total d'environ 45 millions de dollars partagé à peu près également par les gouvernements fédéral et provinciaux.

En se fondant sur les discussions fédérales-provinciales étendues qui ont abouti au congrès ARDA à Montréal en novembre dernier, les conditions générales d'un nouveau contrat ont été rédigées pour la période s'étendant de 1965 à 1970.

Le contrat projeté est en quelque sorte différent du premier contrat général ARDA par exemple, en ce qu'il contribue à une action publique plus concrète envers la consolidation de la ferme. La consolidation de la ferme semble essentielle à la lumière du maigre deux à trois pour cent d'augmentation annuelle dans la plupart des marchés agricoles et du fait qu'environ 25 p. 100 des cultivateurs produisent 75 p. 100 de tous les produits agricoles qui sont mis sur le marché. Le 25 p. 100 très productif mène également à plus de concurrence et ce secteur doit augmenter sa production pour augmenter son revenu. Ainsi, la perspective pour plusieurs des autres 75 p. 100 n'est pas très optimiste.

Pour un certain nombre d'années, les économistes agricoles se sont demandé si l'éloignement non planifié des fermes non économiques vers d'autres occupations, se présentait assez rapidement et systématiquement pour maintenir le bon état de l'économie agricole et rurale. Plusieurs économistes conviennent que certains des problèmes courants de l'agriculture et de la vie communautaire pourraient être réduits d'une façon significative par le truchement de programmes de redressement agricole.

Le nouveau contrat fédéral-provincial ARDA prévoit un partage fédéral du coût dans les programmes de consolidation de ferme et pour les programmes égale-

ment nécessaires d'entraînement et de rétablissement de ceux qui ont quitté la terre pour aller à d'autres occupations, — allocations pendant l'entraînement, frais de déplacement, et aide de rétablissement. Il peut être nécessaire d'établir une source de crédit relativement très risquée pour les programmes principaux de rationalisation de ferme. La question de quel organisme ou quels organismes devraient être responsables de cette activité, n'a pas encore été réglée.

Il devint évident au cours de la période d'essai de ARDA pendant trois ans, que même le programme le plus vigoureux de redressement de ferme ne suffirait pas à résoudre le problème du bas revenu dans certains secteurs. Dans le nouveau contrat, des programmes d'aménagement intensifs sont prévus pour ces secteurs mal avantagés. Ces programmes peuvent comprendre l'aménagement de ressources et d'autres mesures — de développement des cours d'eau et du terrain, les pâturages, la plantation d'arbres, les améliorations forestières, la récréation et les améliorations touristiques ainsi que la stimulation d'industries de transformation et d'industries de service.

Généralement parlant, le but à la base du nouveau contrat est de diriger les programmes ARDA les plus intensifs vers ces secteurs où le problème du bas revenu rural est particulièrement sérieux. Un moyen de réaliser ceci est par l'établissement d'un fonds spécial de 50 millions de dollars qui peut être employé dans les secteurs d'aménagement rural, conformément à des conditions qui sont négociables. Bien que le fonds soit destiné à des projets majeurs, il ne semble y avoir aucune raison pour laquelle diverses combinaisons de projets, convenablement intégrées comme des éléments d'un programme de développement, ne devraient pas être admissibles pour recevoir l'appui de ce fonds. Le nouveau contrat prévoit l'acquisition de terrains pour d'autres emplois comme dans le contrat général.

L'administration fédéral ARDA peut fournir 25 millions de dollars par année pendant 5 ans. Le fonds spécial de 50 millions est en plus de ce montant, donnant un budget fédéral total ARDA de 175 millions de dollars.

Un autre changement du premier contrat général est significatif dans la sphère des relations fédérales-provinciales. Certaines provinces ont trouvé que le procédé administratif de ARDA est en quelque sorte onéreux ou frustrant parce que le premier contrat général exigeait que les provinces soumettent chaque projet au gouvernement fédéral pour être approuvé ou rejeté. Ceci occasionnait des retards et des incertitudes. Une alternative a été prévue dans le nouveau contrat. Si la province le désire, un comité fédéral-provincial de cinq membres peut être formé où les provinces nommeront trois membres et le gouvernement fédéral deux membres. Ce comité examinera les plans d'une province pour son programme ARDA au moins une fois l'an. En supposant que le programme fût dans les limites de la Loi de l'ARDA et fût compatible avec le contrat, des ententes pourraient être conclues pour que le programme soit examiné comme un tout par le gouvernement fédéral. Les projets particuliers pourraient alors être approuvés automatiquement étant donné que chacun d'eux ferait partie d'un programme qui a été examiné à l'avance et dont on a convenu.

En ce qui concerne les problèmes ruraux pressants et importants, la responsabilité du gouvernement consiste, en termes généraux, à assurer que les groupes de revenu inférieur puissent se prévaloir d'une certaine liberté de choix, étant donné que cela est compatible avec les vues générales d'une société démocratique. Il ne suffit pas qu'une occasion s'offre: l'occasion est un terme académique pour la personne qui n'a pas la compétence voulue pour s'en prévaloir. Une des exigences majeures dans l'aménagement rural consiste à développer les moyens qui permettront aux personnes de développer la compétence voulue pour reconnaître et se saisir d'une occasion.

Il est possible, si nous nous en occupons avec vigueur et intelligence, d'avoir une société composée à peu près entièrement de gérants de ferme compétents et de sociétés rurales et urbaines qui fournissent suffisamment d'occasions pour l'artisan spécialisé, des occupations de service et du travail de gérance.

Ceci représenterait une productivité énorme mais pas nécessairement une oisiveté, bien que plusieurs des prophètes de l'ère de l'automation semblent dire que cela signifie oisiveté. C'est sous-estimer l'imagination et la profondeur des êtres humains que de supposer qu'ils deviendront végétaux s'ils sont capables d'obtenir facilement un minimum de base d'aliments, d'abri, de vêtements, de soins médicaux et d'agréments. L'automatisation signifie standardisation et l'inévitable révolte contre la standardisation signifie un artisanat et des arts florissants.

Nous ne devrions planifier rien de moins que cela parce que cela est en-deça de notre pouvoir théorique. Mais la distance entre la théorie et la pratique dans notre pays complexe est très grande, il va sans dire. La plupart des administrateurs et des professionnels de diverses espèces continueront à travailler dans un contexte relativement étroit; malgré tout, il peut ressortir des contraintes et des conflits complexes un environnement plus simple et plus satisfaisant pour vivre.

Tournez s.v.p. à la page 36

CONSERVATION ET ESPACE OUVERT

LE RÔLE DE L'ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE

par Gavin Henderson

M. Henderson est directeur exécutif du Conseil de la conservation d'Ontario. Son article fut adapté d'un papier remis lors de la Conférence nationale de l'ACU en 1964. Des imprimés de cet article peuvent être obtenus du Bureau national de l'ACU.

La conservation est habituellement définie comme l'emploi et l'administration sages des ressources naturelles renouvelables. Voilà une définition propre et nette dont tous conviennent mais elle n'aide pas à enrayer la détérioration poursuivie de notre environnement dont l'espace ouvert en disparition est maintenant l'un des nombreux symptômes. La difficulté est que nous n'avons pas encore trouvé une mesure satisfaisante pour en définir l'emploi sage.

Une décision de préempter du terrain pour un emploi non conforme dans un secteur réservé comme ceinture verte, en se fondant sur le besoin de faire les couloirs dans un intérêt spécial, peut être une décision sage du point de vue de l'entrepreneur en développement qui le désire mais le fait que le public en général ne soulève pas souvent d'objections suffisamment fortes à temps pour modifier la décision, ne signifie pas que la plupart des personnes ne le regrettent pas ou ne le regretteraient pas à la longue.

L'espace ouvert est souvent perdu non parce qu'il s'agit là de la volonté de la majorité de le laisser aller, mais parce que le public n'a pas souvent l'occasion d'être au courant de toutes les implications de ce qui est en jeu. Les rouages de l'administration ont habituellement progressé trop loin vers une décision particulière avant que le désir réel de la population soit connu. Aussi, devant le devoir de faire un choix pour ou contre une proposition qui comporte des considérations esthétiques, la personne moyenne est habituellement aux prises entre ce qu'elle ressent intuitivement comme la bonne voie à suivre et ce que toutes les forces de la tradition lui suggèrent comme le seul critère à admettre — peut-il être justifié comme un fondement économique?

En recherchant un fondement plus sain de politique publique en ce qui concerne la conservation et l'espace ouvert, nous sommes ultimement refoulés de par une action politique — perceptions populaires des besoins et des valeurs. C'est là que les organisations non gouvernementales ont un rôle vital à jouer. Elles peuvent et devraient s'efforcer d'interpréter les besoins, et d'aider à établir les valeurs.

Etant donné que certains peuvent poser des doutes sur la suggestion que c'est le rôle des organismes de citoyens d'essayer d'établir les valeurs de la population, j'aimerais vous donner mes raisons de dire ceci.

Le problème de l'espace ouvert en disparition n'est pas tout simplement une question de préférence de la population; le problème fait partie d'un problème beaucoup plus grand du choc de l'homme moderne sur son environnement, et ne peut être considéré efficacement que dans ce contexte général.

Vers la fin du siècle, qui est à moins d'une demi-vie d'aujourd'hui, il y aura deux fois plus d'âmes dans le monde que maintenant. Toutes les implications de ce fait sont difficiles à appréhender.

Il peut être ou ne pas être possible de fournir des aliments pour tout ce monde, mais l'alimentation n'est qu'une partie du problème.

Alors que nous éprouvons des difficultés en ce moment à traiter avec le sol, l'eau et la pollution de l'air et à préserver l'espace ouvert devant la concurrence des subdivisions, des bâtiments de bureaux, des usines, des grandes routes et des parcs de stationnement, quel espoir y a-t-il pour l'avenir sans avoir recours à des attitudes et à une action radicalement nouvelle.

Le problème de conserver l'espace ouvert diffère du problème traditionnel de la conservation. L'espace ouvert est une ressource qui n'est pas renouvelable. Les

forêts d'un autre côté, si elles sont administrées d'une façon appropriée, produiront une récolte d'arbres indéfiniment.

Egalement, l'espace ouvert n'a pas une valeur de denrée comme le bois et les autres ressources renouvelables qui mettent en oeuvre les opérations du mécanisme du marché, rendant profitable l'administration des ressources avec plus d'efficacité chaque fois qu'il y a menace de rareté.

Au lieu d'une disette de bois, par exemple, telle qu'elle a été prédite déjà, il y a maintenant un surplus de bois de construction tant au Canada qu'aux Etats-Unis et cette situation est plus que vraisemblable pour l'avenir en vue. Le problème maintenant est de trouver des marchés pour le bois que nous pouvons produire. Ceci est aussi vrai de l'agriculture. Bien que le nombre de bouches à nourrir continue d'augmenter, la quantité de terrains en agriculture, le nombre de personnes qui se livrent à l'agriculture continuent de diminuer. L'on s'attend que le meilleur terrain cultivé plus intensivement pourvoie à tous nos besoins pour un long temps à venir.

L'espace ouvert disparaît parce qu'il n'y a pas d'encouragement monétaire pour le conserver. Il y a en fait beaucoup de gens qui prétendent que l'espace ouvert est un espace perdu si rien n'est réalisé sur le pouvoir qu'il a de rapporter de l'argent.

Cette attitude provient du fait qu'à notre échelle des valeurs, la place de la nature dans nos environnements et des valeurs telles que la beauté et la tranquillité sont tenues pour moins importantes que la croissance économique. Nous mesurons le progrès par exemple, uniquement en termes *quantitatifs*, tel que le produit national brut, le nombre de personnes employées dans notre main-d'oeuvre, la quantité de constructions en cours ou le nombre de véhicules-automobiles en production.

Nous nous soucions très peu de la *qualité* de notre régime de vie; jusqu'à dernièrement, nous n'avions pas à nous en inquiéter. Chacun de nous ici a grandi au cours d'une période qui, jusqu'à aujourd'hui, reflétait une prospérité inattendue et dans un environnement généralement satisfaisant, où il était facile d'être en contact avec la nature, si elle n'était pas déjà à notre porte. La prospérité s'est présentée parce que c'était là notre objectif. L'environnement était une circonstance fortuite à laquelle nous n'avons pas contribué et que nous avons tout simplement tenu pour acquit. Mais parce que l'expansion économique a été la servante de notre société affluente, nous en sommes venus à considérer notre grandeur et notre croissance pour leurs propres valeurs.

Une illustration typique fut l'accueil général de l'annonce faite par l'ancien maire de Toronto, il y a quelques années, à l'effet que Toronto était devenue la deuxième ville qui croissait le plus rapidement en Amérique du Nord. Personne ne semblait être dérangé par le fait que dans le développement de son éléphantiasis, Toronto avait développé un problème de pollution de l'air, juste un peu moins virulent que celui de Los Angeles, qui était le pire sur le continent; que les rivières qui coulaient dans la cité et le Lac Ontario lui-même étaient généralement et dangereusement polluées; à chaque tournant, des sensibilités esthétiques étaient choquées, et que le bruit, la saleté, la congestion et le taux croissant de criminalités faisaient partie du marché. Combien souvent entendons-nous cette remarque plutôt stupide de la part de gens autrement bien informés, que ces diverses indications de la désintégration de l'environnement sont le prix du progrès.

Personne ne discutera le besoin de la santé économique et de la prospérité matérielle, mais ces exigences n'ont de signification qu'en rapport avec le bien-être général, y compris la prospérité dans la récréation, et des points de vue spirituel et moral. Lorsque nous parlons avec confiance de lancer un homme vers la lune et de l'en ramener, il semble ridicule de prétendre que nous ne pouvons pas, si nous le voulons, harnacher nos immenses ressources d'intelligence, d'argent, de science et d'art dans l'atteinte d'une cause meilleure et plus valable que celle de relever les statistiques en construction, en transport et en rendement manufacturé.

Ceci ne comporte pas simplement une question de jugement de valeurs, mais la surveillance des conditions essentielles au progrès humain — peut-être même à l'existence humaine.

Nous savons tous que dans la nature, l'environnement est la clé du succès de chaque organisme. Si l'habitat est favorable, une espèce sera prolifique. S'il devient non favorable, l'espèce mourra. Les environnements sont les communautés; elles sont aussi des systèmes actifs et dynamiques où chaque espèce de plante et d'animal est interdépendante et raccordée aux autres. Les systèmes fonctionnent parce qu'ils constituent une unité organique avec chacune de ses parties, remplissant une fonction essentielle dans l'emploi et le transfert de l'énergie. Si une partie du système est désorganisée, toutes les parties en sont affectées — le degré de l'effet dépend de l'étendue de la désorganisation.

Il nous faut tirer une leçon de ce principe élémentaire d'écologie. Nous faisons aussi partie de la nature bien que nous puissions changer et modifier notre environnement avec beaucoup de facilité. Mais notre

sophistication même à ce sujet nous impose l'énorme responsabilité de savoir ce que nous faisons avant de le faire.

Jusqu'à présent, nous avons révélé un désintéressement extraordinaire en ce qui concerne les conséquences de nos actions sur notre environnement, préférant placer notre confiance dans l'efficacité apparemment infaillible de l'expansion économique illimitée — un concept, à propos, qui va à l'encontre de l'expérience scientifique voulant que les facteurs dans tout processus doivent ultimement travailler vers un équilibre de quelque sorte. Ce principe si largement appliqué dans les sciences purement physiques, semble n'être pas pris en compte ou oublié lorsqu'il s'agit de l'emploi du terrain.

Tout indique que nous avons atteint un point où des conditions favorables de l'existence humaine dans l'avenir devront dépendre de notre désir et de notre habileté à planifier et à gérer notre environnement délibérément et en tenant compte des rapports et des actions entre les parties, dans la nature.

Il incombe essentiellement aux organisations non gouvernementales de créer le climat de l'opinion et de prendre les devants nécessaires pour que cela puisse se produire.

Les difficultés en cours de route semblent à peu près insurmontables. Les attitudes et les valeurs de la population devront changer pour se préparer aux changements requis dans tout le domaine de l'instruction et dans l'organisation et la machinerie gouvernementales. L'on peut s'attendre que ces changements s'exécuteront lentement.

La première chose cependant, est que les organisations qui peuvent mouler l'opinion publique, doivent se convaincre, ainsi que les autres, que ces changements sont requis. Ceci présente un défi inouï mais les organismes de service public comme l'ACU qui peuvent stimuler la population afin qu'elle se soucie des conditions dans leurs propres communautés, sont bien équipés pour ce faire. La planification de l'environnement est réellement l'aménagement de la collectivité dans son sens le plus large.

Stimuler l'intérêt et le souci publics au niveau de la communauté, ne constitue qu'une partie du problème cependant. Un des plus grands problèmes de la planification et de l'administration de l'environnement, repose dans la machinerie gouvernementale formalisée elle-même et il est très difficile d'apporter des changements à cela, comme nous le savons bien. Ceci est dû au fait que, dans presque tous les gouvernements, le pouvoir de formuler la politique et de l'exécuter tend à se centraliser autour de départements séparés et essentiellement autonomes, ainsi qu'aux groupes intéressés à eux-mêmes et que ces départements desservent.

Par exemple, la forêt, l'agriculture, le tourisme, la régie des inondations, les affaires municipales, les mines et la récréation représentent des responsabilités publiques distinctes où les groupes organisés en dehors du gouvernement ont une influence sur la forme des politiques publiques. Il peut être très difficile d'obtenir la collaboration et la coordination entre ces intérêts souvent en concurrence les uns avec les autres, mais il est essentiel de le faire si les facteurs écologiques et esthétiques doivent recevoir un peu plus que la considération superficielle qu'ils reçoivent maintenant.

La plupart de ces groupes d'intérêts spéciaux ont leur propres associations et en Ontario au moins, il est encourageant de voir que plusieurs d'entre elles ont trouvé à leur avantage de se réunir sous l'égide du Conseil de la Conservation en Ontario pour tenter de trouver les réponses aux problèmes de ressources, qui seront dans les intérêts généraux de la province comme un tout.

En ce moment, il y a 17 organisations importantes du Conseil, représentant trois catégories générales — les associations de service public, comme l'ACU; les groupes d'intérêts spéciaux comme les naturalistes, les sportsmen, les cultivateurs et ainsi de suite; et les associations professionnelles comme l'Institut de l'Urbanisme, l'Institut canadienne des Forêts et l'Ontario Institute of Agrologists. Le Chambre de Commerce d'Ontario est aussi membre.

Alors que le Conseil est intéressé à l'information et à l'instruction du public dans les limites de son budget, peut-être que son rôle le plus utile est dans la coordination du point de vue qu'il établit parmi les groupes membres dont plusieurs représentent des intérêts très divergents. Ici, nous avons un exemple de l'approche écologique aux problèmes de ressources au niveau non gouvernemental.

Bien que le plein potentiel du Conseil n'a pas encore été réalisé, il n'y a aucun doute que cette expérience unique s'est avérée très valable et mérite une plus vaste application dans les autres parties du Canada.

Lorsque les politiques publiques peuvent être établies en connaissance des conséquences probables sur l'environnement, tant à brève qu'à longue échéance, et représentent réellement les désirs de la majorité de la population, alors nous pouvons dire "Voilà un emploi sage!"

HOUSING IS FOR PEOPLE

by Norman Pearson

Mr. Pearson is a planning consultant in Hamilton.

Housing is for people; it is not a means of steering or propping up a sagging national economy; it is not a means of keeping mortgage and insurance institutions wealthy; it is not for land profiteering or for keeping an inefficient building industry alive; it is not for the sake of real estate men or refrigerator salesmen or hardware merchants. Housing is for people; and until we emphasize human values in our community building we will still talk a great deal and do little to solve our housing problem.

Our showing in the housing field is impressive in quantity, in relation to the wealthy and the people whose fortune is their mortgage. But it is less impressive in terms of community building, and it is downright disappointing in terms of solving the public housing problem. We must make a major revolution in our housing policy, or the next wave of growth will simply add to the sprawl and confusion already so characteristic of our major urban centres. We have now reached the age of "suburban renewal".

We must stop manipulating the financial aspects of housing with one eye on the rambling structure of our national economy. We need, at the Federal level, some national economic planning and some co-ordination of provincial policies; in short, a direction to our housing effort, beginning with a national inventory of our housing stock, and including a rational and stable investment framework. At the present time it is, despite a great number of urban renewal studies and reports, extremely difficult for developers or municipalities to foresee their housing projects with any degree of accuracy in either the long-term plan or in the short-term arrangement of capital works. Our urban planning is still in a rudimentary state and not tied effectively to economic planning. Yet such activity is the only rational basis for a housing policy. Furthermore, the alarming extent of "urban shadow", the speculative tide which precedes town building and which now wastes more land than we use for building, has a direct bearing on housing costs. Taxation methods similar to those used in Holland would stop this wasteful process, which presently reflects the distortion in our metropolitan patterns caused by our lack of definite objectives in city-building. We must devise means of putting municipalities firmly into the real estate business so that they control land development to a much greater extent and mould the housing communities of the future well in advance of actual development. We must also ensure that our metropolitan areas become effective entities of government controlling their whole future growth areas. Unless these issues are tackled and solved, unless we as a nation develop a land policy and a housing policy, it will be impossible to make the necessary progress towards human values in our housing effort, and the present pattern of mediocre building, standardized suburbia and "gimmicks" instead of design, will be with us for yet another generation.

In an unplanned and unguided urban evolution, small wonder that "resale values" become dominant, and that houses are designed less for their occupants than for their frequent appearances in real-estate listings. The mis-placed view that municipalities have no place in the real estate market, and have no business shaping their urban form, seriously and adversely affects our environment, our housing costs and the direction of city development. Subdivisions still "leap-frog" open yet serviceable areas on the edge of cities,

and the general public bears the burden of partly used services, or of the over-extension of services far beyond the actual need measured in terms of acres of land in the logical place. Public taxation and expropriation powers should be used to steer physical development into these areas. In Sweden or Holland or the United Kingdom municipalities actively operate in the land market to stop speculation and to produce sensibly designed communities. The trick is to be thirty years ahead of need, and we lack the judgement and concern to do that. But in many parts of Europe, municipalities frequently own a great part of their area; and they build, sell and rent houses, usually at a high standard of design, to ensure that the taxpayer gets the maximum advantage from development trends. Our ramshackle taxation structure and archaic municipal boundaries and functions, combined with the lack of strength in our statutory planning system, results in a situation in which planning is a practical impossibility, in the sense of creative design and rational development patterns. Most of the planning and zoning work which now goes on is, in blunt terms, primarily the transfer of land values at the will of developers, to make real estate operators richer, and only secondarily to make decent living and housing conditions fit for us to pass on to later generations as a permanent part of Canada.

The problem will not be solved by operation or even by example. The excellent work of the system of design awards, and the efforts of design councils, presently affect only a fraction of the total housing output. While a generation of frustrated architects and planners can for the most part only stand by and watch, the tide of development creates the patterns of future slum areas, presses heavily on available parkland, launches French-Provincial kitchens, Jacobethan carports, and Neo-Georgian split-levels upon a sated and confused public; gimmick after gimmick is tried and dropped; paper planning creates mediocre environments; zoning gets on with its anti-social job of segregating the social strata and edging the poor into new ghettos or subdivided basements in bijou residences; and zealous housing authorities busily eject the poor once they find better jobs; but they seem to eject them if they are unemployed, if they go on strike, if they get drunk, or they don't conform to middle-class values; the new poor, masquerading in $30,000 houses in odd locations frantically keep up with symbols of status and with standards which elude them even as they appear in view. The new status symbol is not the outdoor swimming pool, or the barbecue, or the two-car family, or the gothic hi-fi; it is as simple as elusive, and as transitory as the stainless steel razor-blade; such is the lunacy of an acquisitive society.

It is the end of the house as the new status symbol. We have not fully realised that the car, the boat and now the house have all had their day as symbols of status and position. There is so much mobility in Canada, and there are so many pressures on the fragile amenities of neighbourhood that the "purchase" of houses makes no sense. Mortgage terms and credit buying in most of our communities where people move frequently and where there is rapid unco-ordinated and unguided growth have made nonsense of the concepts of stability and equity; we grudgingly accept the inevitable and induce more rental accommodation, but we have forgotten the old adage so effectively demonstrated by Sir Raymond Urwin, that there is "nothing gained by overcrowding", in the areas where we build apartments. Increased densities have not brought urbanity. Yet building great cities is the task of this generation.

In areas of economic stress, as well as in areas of rapid growth we need means by which an individual owner can "trade-in" a house equitably on some co-operative basis. Such a means would induce greater concern at all levels of government for the quality of neighbourhoods. Given a suitable backing on an inter-provincial basis supported by public authority and a properly co-ordinated valuation system, property could be sold at good times rather than as a forced sale dependent on personal circumstances, and the stock of houses in such a co-operative could be rented. Then again, rental-purchase arrangements might help those of modest means to find suitable housing. Social problems demand social solutions; at the moment we are trying to find individual solutions to community difficulties. Though we have made a beginning we have only touched the fringes of the possibilities for fairer means of adjustment.

This is particularly true of housing for poor people. At the rate at which we have been providing public housing it would have been simpler, fairer and more effective to have divided the money set aside for the purpose into direct grants, to let those people simply go out into the housing market and buy houses. This would have helped many more people and would have struck at the root of the problem; which is poverty; or the lack of healthy low-cost housing. The promise of new legislation can only be fulfilled if there is a massive attack on problems of metropolitan government and organization and planning. The real roadblocks are the

If we don't tackle it now—the pattern of mediocre building, standardized suburbia and "gimmicks" instead of design will be with us for yet another generation.

prejudices against the poor, the fear of public housing activity, and the attempt to solve these problems on high-cost land. Unless we are prepared to launch a programme of building new towns with structuring by the community, on land owned by the public, the new legislation may well fail. The community answer to this problem could take many forms; but if it is not to be vigorously pursued within the context of effective statutory physical and economic planning then we should abolish the pretence that we are solving the problem of housing poor people. It might be then that the community could find a more conventional answer to the problem.

If we really care about a national minimum of unitized life then we will treat housing as a public service like piped water, rapid transit, or the postal system. Such a concept calls in question the whole idea of building "projects" where we should be building communities of mixed housing types and varied social classes and groups. Perhaps the "project" is not the answer, no matter how well it is designed, for it is a new ghetto. It is in fact a perpetuation of the same segregation which makes sociologists protest against almost all our ways of building. It might be difficult to plan against prejudice; it might be complicated to establish a "quota" system which would allow low-cost housing to be included in normal suburban or inner-city development, but it is no more complex as a planning problem than the slow bureaucratic process of setting up a project and then trying to give it some vitality. We could do it by planning ahead and by giving imaginative designers their head. Why should the stringencies of administration and the intricacies of mortgaging make most of our housing unimaginative? Public housing is amongst the most distinguished in the world; but the rich should be able to live in fine architecture as well as the poor. If we are to solve the public housing problem we must not try to put low-cost housing on high-cost land. But the "urban shadow" is chasing so far ahead of our cities, and we have such ineffective controls over "sprawl" that it is difficult to find cheap land. Those agencies of public action who do realize this basic tenet do not usually act boldly enough; neither enough land to affect housing trends or prices, nor in the correct scale to dramatically affect design concepts. And in many cases it is the left-over land, the land which is inaccessible, or a costly servicing far ahead of the urban edge, which the public acquires. It is a miracle that the gifted and devoted designers have in so many cases done so well with such unpromising areas.

Renewal without control can only serve to further aggravate the prejudices against effective action. The real answer is probably to build, in a "constellation" form, new towns around our major metropolitan centres, protected by "green-belts" and connected to the main cities by rapid transit lines and expressways. These new forms can be organized twenty or thirty years ahead of growth and planned to fit into an eventual constellation of settlements; a conurbation of islands of urbanism in a setting of greenery. Land use patterns may not be predictable. But they are controllable, and the problem is one of form. But they would need to be communities with a wide range of income groups and a proper range of urban facilities including commerce, industry and community cultural areas. Such satellites might well be built up as a receiving area for new industries, and an intelligent land and development policy could avoid the mistakes of say Elliot Lake where the typical suburban subdivision was transferred to the northland and the error compounded by having an insecure economic base, and by not using the new town as a "growth point" for regional development and for the gradual rebuilding of surrounding settlements to augment this new creation. But such action would need to be bold, dramatic in scale and at a very high standard of design if better results were to be achieved. For many regions, it would then be possible to save our better agricultural lands and create a new urban identity worthy of Canada in the 20th century.

"We must treat housing as a public service, like piped water, rapid transit or the postal system . . ."

But it may be more sensible and more fruitful to graft these communities on to existing small towns; many excellently designed colonial towns thrived in the early days of land clearance and settlement and were industrial centres in the era of water power. But the railway and the motorcar have made the few metropolitan areas the magnets; so these urban scenic centres now find themselves quiescent in an age of city-building. With water-grids and a network of power lines, rapid transit lines and expressways we might leap beyond the "urban shadow", explode the network of land speculation enmeshing the cities, and build a new constellation of cities into a real "city-region". These older communities might welcome the expansion if it were handled sensitively and were controlled so as to enrich rather than destroy the character of the old, and to augment rather than compete with the central areas.

In the inner-cities, we should think again in our approach to redevelopment and slum-clearance. It is a paradox of our time that slum clearance can create slums; by crowding existing residents into adjacent areas tottering on the verge of decay it can spread the slum faster; and by packing human beings into beautifully designed filing cabinets with inadequate open space it can create potential slums for the next generation. The major problem is that our cities lack carefully thought out and statutorily effective master plans and much of the community effort in such projects may be misdirected if the evolution of the total pattern of land use and transport systems does not proceed in an agreed direction. North American cities stagger from crisis to crisis, and have planning report after report filed and rewritten because they lack strong guidance, and their evolution is chaotic because they are "planning without a plan".

So we need very clear indications of major land use policy for the areas in which we contemplate drastic clearance. We have, nationally and provincially, created means by which commercial, industrial, cultural and recreational areas can be included in redevelopment programmes; but we have not yet ensured that cities adhere to a plan. Systematic evolution is essential if we are to achieve full use of the new federal legislation, which for the first time suggests the means by which comprehensive re-structuring of urban areas can be achieved. Yet old areas are very complex and need comprehensive solutions. "Housing" as such, on a large scale, is not enough unless we are creating urban communities, and we need to plan for stability in such communities, whether they are inner suburbs, outer suburbs, or new towns. The redemption of "urban

continued on page 35

La Séparation Des Pieds Et Des Roues

par R. W. G. Bryant
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Voici quelques pensées sur l'accablant problème actuel: l'automobile par rapport au développement urbain. Je ne veux pas traiter ce sujet si souvent discuté, soit les rapports entre le transport en commun et le transport privé. A peu près tout le monde est d'accord que nulle grande ville ne peut se passer d'un réseau de transport efficace, pour la raison évidente qu'il n'y a pas d'espace suffisant à l'intérieur des grandes villes pour toutes les autos qui auraient à y circuler. Je vais me borner à démontrer leurs effets physiques dans l'emplacement des villes.

En Angleterre, le rapport du Professeur Buchanan a soulevé beaucoup de points intéressants. Déjà, on parle de l'époque "post-Buchanan" et "pré-Buchanan". A vrai dire, il y a très peu d'éléments nouveaux dans ce rapport; l'essentiel est qu'il a su réunir les idées déjà bien connues des urbanistes et les imprimer profondément dans l'opinion publique en Angleterre. Aucun échevin municipal n'avouerait son ignorance du Rapport ou même de son résumé, (édité par Pengouin). Bref, les suggestions principales de ce Rapport magistral peuvent être résumées facilement, et les leçons

Le "Lijnbaan" est une voie à niveau simple consacrée au plaisir du magasinage.
Photo: Netherlands Embassy, Ottawa

tirées de ce Rapport ont également une grande valeur pour l'Amérique du Nord, bien que l'intérêt public n'ait pas atteint le même niveau qu'en Angleterre. C'est dans le but de stimuler cet intérêt que je propose le présent article.

Etant donné que la circulation automobile en Angleterre croît toujours et atteindra bientôt le même niveau qu'en Amérique du Nord, le Rapport Buchanan sur la circulation urbaine suggère l'aménagement des villes et des réseaux de voirie en vue de faire face efficacement aux besoins de l'automobile, mais l'Angleterre manque d'espace. Il serait donc impossible de créer une vaste agglomération urbaine à basse densité, éparpillée à travers le paysage, comme, par exemple, Los Angeles. Mais là où l'on manque d'espace, il faut ranger les affaires de façon intelligente et se servir doublement de la matière grise.

Pour Buchanan, l'emplacement d'une aire bâtie, doit être aménagé aussi habilement que celui d'un hôpital. Dans un hôpital ou n'importe quel autre grand immeuble, les couloirs sont affectés aux besoins de la circulation, et les chambres ont chacune un but défini. Il doit en être de même du réseau de circulation urbaine. Une division nette doit être établie entre les aires affectées à l'habitation et les autres essentielles à la circulation, ces deux choses étant incompatibles. A l'intérieur des aires d'habitation, là où les gens vivent, travaillent, jouent, font l'amour, et toutes les autres choses importantes de la vie, l'environnement doit être organisé conformément aux normes d'une vie civilisée. Les autos doivent être remises à leur juste place. Cette opinion a déjà été exprimée par l'urbaniste américain, Frederick Bair, qui déclare qu'une unité de voisinage doit être réservée aux foyers et non pas aux automobiles. De nos jours, l'automobile doit être disciplinée tout comme le chien; elle ne doit pas sauter sur les gens, ni bousculer les enfants, ni gâcher les parterres, ni faire

La galerie de boutiques, Place Ville-Marie, Montréal.

des bruits irritants, ni commettre d'autres actes aussi répréhensibles. Elle possède son propre domaine spécialement aménagé pour elle, et doit apprendre à y rester. Elle doit donc être pourvue d'espace pour se déplacer lentement, sans aboyer, et d'endroit pour se coucher. Dans chaque "unité de voisinage", les automobiles doivent être aimables et gentilles. Les automobiles ne se conformant pas à ces règles de civisme, devraient être passibles de représailles: comme le bris des ressorts ou la mise au rancart. Le Rapport Buchanan exprime la même idée de façon pontificale. D'autre part les grandes voies pour la circulation automobile, évidemment essentielles, doivent être aménagées en regard des aires d'habitation, c'est-à-dire que les réseaux de voirie doivent être comme le système circulatoire du corps humain: les grandes artères à intersections limitées, aménagées pour la circulation rapide; les petites rues pour la circulation locale, et les ruelles pour l'accès aux bâtiments individuels.

Evidemment, il s'agit ici d'une conception tout à fait différente du réseau actuel. Grâce à Dieu, on a abandonné le damier ou échiquier des rues avec ses multiples intersections, ses feux de circulation, ses panneaux d'arrêt, et son gaspillage d'espace précieux; le damier ne répond plus aux besoins de la circulation moderne. Le livre "Land Uses in American Cities", par Harland Bartholomew démontre clairement que dans une ville nord-américaine, environ le quart ou le tiers de l'espace développé, est occupé par les rues. Si l'on ajoute les terrains de stationnement, la proportion de l'utilisation du sol par l'automobile devient encore plus impressionnante. Dans le coeur d'Indianapolis, par exemple, 61% de la superficie totale est dévorée par l'auto. Certes l'auto a besoin d'espace et on doit le lui fournir, mais étant donné son exigence, il importe d'aménager intelligemment cet espace, pour deux raisons: *primo,* l'espace réservé aux besoins de la circulation automobile peut facilement déchirer le tissu urbain; *secundo,* le pavé coûte cher, pourquoi gaspiller? Depuis la Deuxième Guerre Mondiale, nombre de banlieues n'ont pas été construites en forme d'échiquier mais plutôt dans un dédale sans fin de spaghetti. Parfois ces implacements sont plus agréables que l'échiquier rectiligne et sévère. Par contre plusieurs municipalités exigent que chaque rue ait soixante pieds de largeur; pourquoi diable gaspiller le pavé de façon aussi bête! Je connais une banlieue de Montréal divisée par une rue très large flanquée de panneaux d'arrêt à toutes les 30 verges. Il est clair, que la logique n'a pas été à la base de la planification de cette rue. Selon les principes du Rapport Buchanan, cette rue aurait dû être aménagée comme la charpente de l'emplacement résidentiel et pour la circulation rapide des autos en mouvement dégageant ainsi les accès directs aux maisons. Loin de là, cette rue large et importante est bordée de maisons et de garages. Elle ne peut donc être ni une voie de circulation, ni une rue résidentielle. C'est un gâchis, hélas, trop concret!

Dans les aires résidentielles, il faut aménager l'emplacement des rues selon les principes d'un réseau de voie ferrée. Personne ne songerait à stationner un wagon sur la ligne principale entre Montréal et Toronto. Les chemins de fer prévoient des voies d'évitement et des voies de garage. Tout réseau de voirie doit être aménagé de même façon, chaque maison doit avoir sa propre voie d'accès. Ces petites voies ou ruelles peuvent être très étroites. Il est insensé de construire des rues larges de 60 pieds pour desservir une poignée de maisons, comme on le voit couramment dans nos banlieues. Ces ruelles doivent déboucher sur des rues plus larges affectées à la circulation générale, et ces rues plus larges sur les artères principales. Naturellement on doit soigneusement éviter la construction de maisons ou le développement d'un lotissement donnant directement sur une artère principale. Les voies pour la circulation rapide doivent être dégagées de tout trafic de distribution. Rien de nouveau dans cette suggestion qui est facilement réalisable si l'on fait adopter l'idée du "super block" prôné par Clarence Stein et les autres architectes et urbanistes d'il y a 40 ans. On n'a qu'à mentionner l'emplacement bien connu de Radburn, avec ses "super blocks" basés sur la verdure commune et un système de petits réseaux de rues pour desservir les maisons. Dans son livre magistral "Towards New Towns for America", Clarence Stein décrit comment l'emplacement bien connu de Baldwin Village, tout près de Los Angeles, fut aménagé. Il a fallu de laborieuses discussions avec les ingénieurs de la ville pour les convaincre d'abandonner l'emplacement périmé des rues qui n'existaient alors que sur une carte, mais qui auraient découpé l'espace en miettes rectangulaires. Les architectes de Baldwin Village réussirent à rayer ces lignes vétustes et à créer un voisinage cossu et agréable à densité plus grande que les subdivisions banales qui l'entourent, tout en étant plus logiquement desservi, et avec une économie importante de pavé.

Pour arriver à un tel but, il faudrait abandonner la plupart des règlements de zonage et de bâtiments périmés, qui veulent que chaque maison soit à l'intérieur de son propre lot et que chaque lot donne sur une rue publique. Un emplacement comme celui de Radburn serait contre la plupart des règlements de zonage; le défaut n'est pas dans le principe de Radburn mais dans

les règlements périmés qui trop souvent briment toute initiative habile et intelligente.

Dans la même ligne de pensée, la séparation des pieds et des roues peut se faire plus facilement au coeur des grandes villes par une séparation verticale, c'est-à-dire en fournissant aux piétons des trottoirs et des passerelles surélevés, dégageant ainsi le niveau du sol pour la circulation automobile. Etant donné le coût formidable du terrain urbain, une telle suggestion ne serait pas contraire à une saine économie. Déjà une telle politique a été appliquée à Londres, par exemple, dans l'aire du Barbican qui est entièrement recouverte d'une plate-forme à niveau élevé pour les piétons. C'est une suggestion normale et saine pour toutes les parties des grandes villes bondées de circulation, comme Manhattan ou Oxford Street à Londres.

Le centre de Montréal, par exemple, resserré entre la montagne et le port, sur une pente assez raide, se prête admirablement à une telle séparation des niveaux de circulation. On pourrait très facilement songer à pourvoir le coeur de Montréal de toute une série de niveaux séparés superposés en forme d'escalier géant, servant aux piétons et aux véhicules. En dépit du fait que le centre des affaires de Montréal se développe sans plan directeur détaillé nous voyons actuellement un tel développement se produire de façon normale commençant avec la galerie des boutiques de la Place Ville-Marie, et à l'autre bout de la Gare Centrale, une autre énorme agglomération, la Place Bonaventure est déjà en chantier. Cette dernière contiendra aussi une galerie de boutiques qui sera reliée à la galerie souterraine de la Place Ville-Marie à travers les étages inférieurs de l'Hôtel Reine Elisabeth. Grâce à l'existence de la Gare Centrale qui, depuis la disparition de la locomotive à vapeur, peut être recouverte de construction, Montréal se verra pourvu d'un magnifique ensemble au sein duquel le stationnement, la circulation véhiculaire et le va-et-vient des piétons seront séparés. Il est cependant essentiel de promouvoir l'épanouissement de cette idée au-delà des limites de la propriété du Canadien National. Dans ce but, il faut des mesures législatives. Le règlement de zonage tel qu'il est ordinairement compris, ne suffit pas à assurer un développement logique. La ville de Montréal doit être en mesure d'exiger que les propriétaires des immeubles avoisinants relient leur sous-sol à cet ensemble. La formidable construction entreprise par le Canadien Pacifique en face de la Gare Windsor devrait être reliée à la Place Bonaventure et organisée de façon à ce qu'elle assure le prolongement de la galerie des boutiques à travers la rue Mansfield. Dans l'autre sens, à l'extrémité sud de la Gare Centrale, là où le niveau de la Galerie est supérieur au niveau des rues, on devrait arranger un raccordement avec les vastes constructions de la Place Victoria; du côté nord, la galerie qui existe déjà sous la Place Ville-Marie devrait être reliée aux gares du Métro par des prolongements sous la rue Sainte-Catherine et à travers les sous-sols des bâtiments existants. Je me demande également s'il ne serait pas possible de remanier le sous-sol de l'immeuble Sun Life de façon à permettre le prolongement de la galerie de la Place Ville-Marie jusqu'au Carré Dominion. Evidemment, il s'agit ici d'une collaboration harmonieuse entre l'autorité publique, en l'occurrence la Ville de Montréal, et les propriétaires privés afin de rendre possible ce développement de grande envergure pour le bénéfice de tous. Je ne suggère pas l'application de pouvoirs dictatoriaux, sauf en dernier ressort pour le cas des individus récalcitrants; mais il est inadmissible de laisser la responsabilité du renouveau du centre d'une grande ville au bon gré des individus.

A Rotterdam, ville bien démocratique dans un pays démocratique, on trouve l'exemple superbe et bien connu de la voie pour piétons, le "Lijnbaan", réalisation de l'entreprise privée en collaboration harmonieuse avec l'autorité municipale. Soixante-neuf marchands ont engagé deux architectes pour faire les devis de cet ensemble et soixante-neuf magasins ont ouvert leurs portes le même jour. Le "Lijnbaan" est une voie à niveau simple consacré au plaisir du magasinage. La circulation des automobiles se fait à l'arrière des magasins. L'ensemble est aussi agréable que le Centre d'Achats Rockland.

Je ne vois rien d'impossible à l'exécution d'un tel remaniement des centres d'affaires de nos villes, même là où nos villes n'ont pas été sinistrées comme Rotterdam. Il n'y a ici rien de nouveau; c'est une simple application d'intelligence et de capacité dans la collaboration démocratique pour l'établissement de la politique de séparation des niveaux. On songe, par exemple, aux rangées de boutiques à deux niveaux à Chester, en Angleterre, qui datent du Moyen-Age. En comparaison, on songe au centre d'affaires de la nouvelle ville de Cumbernauld en Ecosse qui est à 3 niveaux, circulation des pieds, des roues et stationnement.

Le plus important est de bien dégager les idées, hélas, trop conventionnelles et surtout d'abolir la croyance que nous pouvons faire face aux exigences de l'automobile par le seul principe périmé et dépassé de l'élargissement inconsidéré et inconscient des rues. L'élargissement d'une rue peut très facilement être mal conçu, et la clé de toute solution rationnelle reste dans la séparation logique des moyens de circulation de types divers.

THE PARADOX OF SPACE

LE PARADOXE DE L'ESPACE

by Allen K. Philbrick

Professor Philbrick is with the Department of Geography at Michigan State University. His article was adapted from his paper delivered at the CPAC National Conference held in 1964. Reprints of this article may be obtained from the CPAC National Office.

Le professeur Philbrick est dans le département de la Géographie de Michigan State University. Son article fut adapté d'un papier qu'il a remis lors de la Conférence nationale de l'ACU de 1964. On peut obtenir des imprimés de cet article auprès du Bureau national de l'ACU.

We are told that we are running out of space, that the population explosion means potential standing room only. Even though 3 square feet per person (taken literally as standing room) would mean over nine million persons per square mile, some 160,000 times the present world average of 55, nearly everyone is impressed by the frightening prospect of world population doubling every 50 and possibly every 35 or 25 years! Even though doubling every 50 years would

On nous dit que nous allons manquer d'espace, que l'explosion de la population signifie de l'espace debout en puissance seulement. Même si 3 pieds carrés par personne (pris littéralement comme espace debout) signifiaient neuf millions de personnes par mille carré, soit 160,000 fois la moyenne universelle actuelle de 55 à peu près tout le monde est impressionné par la perspective effarante d'un doublement de la population mondiale à tous les 50 ans et possiblement à tous les 35

require 900 years to reach the literal meaning of standing room only, everyone is willing to concede we would all be in desperate straits long before.

Despite the arithmetics of compounding increases in number, I say we are not running out of space. We have more effective earth space than ever before. The world's population has increased 50 percent in the past 30 years (from 2.0 to 3.0 billion); but the effective space of the world has increased several hundred percent. The productive capacity of the land to produce food by adequate use of fertilizer and other means of production has more than doubled. The capacity to produce fresh water by desalinization is within our grasp which can (with difficulty, it is true) bring absolute increase in arable land. This can double effective space again. Our steady progress in the development of the resources of the sea again extends the equivalent of land area in terms of productive capacity. Professor Borgstrom of Michigan State University Food Science Dept. has shown that Japanese use of the resources of the sea for protein in the diet is the equivalent of doubling Japan's arable land area. Fantastic changes in the transportation picture over land and within and outside our air spaces, have improved our use of our existing absolute litho-hydro space, to say nothing of the very great increase in theoretically available total space within the biosphere by its technological expansion outwards from the lithosphere. Improvements in surface transportation alone are the equivalent of an indeterminate ratio in increasing effective earth space available for human use.

If these ideas are only half true, why then do we all feel that we *are*, in truth running out of space? This is the paradox of space.

The answer to the question is to be found in a ridiculously simple additional truth. The human race is distributed in such a fashion that, as in the theory of the contracting universe, we are all facing one another and rushing to occupy the same tiny spaces to which we feel committed. If we would just turn our backs on one another the world is full of space.

The fact that no one expects to solve the problem of our need for space in cities for example by implementing a policy of such drastic decentralization illustrates another even more basic fact. One of the *inherent* qualities of human psychological nature is focality. Individually human nature is assymetrical. It fastens upon the objects of *attention* which are specifically located points in earth space, like clusters of leaning individual poles holding one another up from falling down. The most concentrated third of the

ou 25 ans! Même en doublant à tous les 50 ans, il faudrait encore 900 ans pour atteindre la signification littérale d'espace debout seulement, et tous sont d'accord à concéder que nous serions tous dans des difficultés désespérées bien avant cela.

En dépit des mathématiques de la composition des augmentations en nombre, je dis que nous n'allons pas manquer d'espace. Nous avons plus d'aire efficace sur le globe que jamais auparavant. La population mondiale a augmenté de 50 p. 100 au cours des 30 dernières années (de 2.0 à 3.0 milliards); mais l'espace efficace du globe a augmenté de plusieurs cents pour cent. La capacité de production du terrain, du point de vue alimentaire, par un emploi suffisant d'engrais chimiques et d'autres moyens de production, a plus que doublé. Le pouvoir de produire de l'eau douce par désalinisation est à notre portée, ce qui peut (avec difficulté, il est vrai) amener une augmentation absolue du terrain arable. Ceci encore peut doubler l'espace efficace. Notre progrès soutenu dans le développement des ressources de la mer étant l'équivalent de l'aire de terrain en termes de capacité productrice. Le professeur Borgstrom de Michigan State University, département des Sciences alimentaires, a démontré que l'emploi que les Japonais ont fait des ressources de la mer en vue d'obtenir des protéines dans le régime alimentaire est l'équivalent d'avoir doublé l'aire de terrain arable du Japon. Les changements fantastiques dans le tableau du transport sur terre et dans nos espaces aériens aussi bien qu'en dehors de ceux-ci, ont amélioré notre emploi de notre espace absolu existant, litho-hydro, pour ne pas parler de notre très grande augmentation de l'espace total disponible en théorie dans la biosphère par son expansion technologique vers l'extérieur, depuis la lithosphère. Les améliorations du transport en surface seulement sont l'équivalent d'un rapport indéterminé dans l'augmentation de l'espace terrestre efficace, disponible à l'emploi humain.

Si ces idées ne sont qu'à demi vraies, pourquoi alors avons nous tous l'impression que nous sommes en fait, en voie de manquer d'espace? Voilà le paradoxe de l'espace.

La réponse à la question doit être trouvée dans une vérité additionnelle ridiculement simple. La race humaine est distribuée de telle manière que, comme dans la théorie de l'univers en contraction, nous faisons tous face les uns aux autres et nous nous empressons d'occuper les mêmes espaces minuscules dans lesquels nous nous sentons engagés. Si nous nous tournions tout simplement le dos, le monde serait rempli d'espace.

Le fait que personne ne s'attend de résoudre le problème de nos besoins d'espace dans les cités par

human race ranges from the predominantly agricultural 250 millions of the North China Plain which account for nearly 10 percent, to the most densely urbanized one percent of humanity from Boston to Washington, D.C., in what is familiarly known to all, by now, as Megalopolis. The most concentrated 33 percent of mankind, occupies a total of less than 2 percent of the earth's land area. Over half of humanity occupies less than ten percent of the land surface; while at the other extreme more than 40 percent of the earth's land surface is virtually empty.

This is dramatic proof of human focality and of its congregative assymetry.

It is not so much that we are running out of space as it is that we are all trying to occupy the *same* space. I am not suggesting that we should stop doing this. Quite the contrary! It is difficult to change human nature to the point of insisting that it completely reverse itself. I think we can expect human focality to continue to congregate mankind in ever increasing concentrations. Recognition of these facts only changes *our understanding of the problem.*

We already have, at moments in our organization of space, densities of populations which equal the mathematicians' wildest expectations. My University's stadium has overall dimensions of approximately 470 by 600 feet, (including the one hundred yard football field which is the focus of attention periodically, and which is occupied by only 22 players and a handful of officials. The *rate* of the density within this 1 one hundredth of a square mile when all 76,000 seats are occupied is an average of about 7 and a half million persons per square mile, and is well over 10 million if only the stands area is taken for the calculation.

World cities are, and will become increasingly, the focus of the human race. This means that the central spaces in the 1000 cities of the world in the 10,000 population class are actually concentrations resulting from the focal pressure of all mankind. As such, these relatively few tiny points of space become transformed in significance out of all proportion to their inherent attributes as land. Their human value translated into economic front-foot value is often fantastic. But their true human value in terms of human focality is actually far greater than their apparent economic value. City centers might well be regarded at some future time as national public trusts beyond price!

If one examines the origins of this paradox of space, one finds, I believe, that such human concentration upon a relatively few tiny points on earth space, is the result of a social process of *innovative perception* which has resulted in a process of *selection.* The

exemple, par la mise en oeuvre d'une politique d'une telle décentralisation radicale, illustre même un autre fait plus fondamental. Une des qualités *inhérentes* de la nature humaine psychologique est la focalisation. Individuellement, la nature humaine est assymétrique. Elle s'attache aux objets d'*attention* qui sont des points spécifiquement localisés dans l'espace terrestre comme des grappes de poteaux individuels inclinés se tenant les uns aux autres pour ne pas tomber. Le tiers le plus concentré de la race humaine varie des 250 millions essentiellement agricoles de la Plaine de la Chine Nord, qui représentent à peu près 10 p. 100, jusqu'au 1 p. 100 de l'humanité la plus densément urbanisée, de Boston à Washington, D.C., dans ce qui est connu de tous familièrement aujourd'hui comme Megalopolis. Le tiers le plus concentré de l'humanité occupe au total moins de 2 p. 100 de l'aire terrestre. Plus de la moitié de l'humanité occupe moins de 10 p. 100 de la surface du globe; alors qu'à l'autre extrême, plus de 40 p. 100 de la surface terrestre du globe est pour ainsi dire vide.

Voilà une preuve dramatique de la focalisation humaine et de son assymétrie grégaire.

Ce n'est pas tant que nous manquons d'espace comme nous essayons tous d'occuper le *même* espace. Je ne suggère pas que nous devrions cesser de faire cela. Bien au contraire! Il est difficile de changer la nature humaine au point d'insister qu'elle se renverse complètement. Je crois que nous pouvons nous attendre que la focalisation humaine continue de réunir l'humanité en congrégations de plus en plus concentrées. La reconnaissance de ces faits ne fait que changer *notre compréhension du problème.*

Nous avons déjà, à certains moments dans notre organisation de l'espace, des densités de population qui égalent les attentes les plus extrêmes des mathématiciens. Le stadium de mon université a des dimensions générales d'environ 470 sur 600 pieds, (y compris un champ de football de 100 verges qui est le foyer d'attention périodiquement et qui n'est occupé que par 22 joueurs et une poignée d'arbitres. La cote de densité dans ce centième de mille carré lorsque tous les 76,000 sièges sont occupés est une moyenne d'environ 7 millions et demi de personnes par mille carré, et bien au-dessus de 10 millions, si seule l'aire de l'estrade est prise en compte.

Les cités du monde sont, et le deviendront davantage, le foyer de la race humaine. Ceci signifie que les espaces du centre dans les 1000 cités du monde de la catégorie de 100,000 âmes, sont en réalité des concentrations résultant de la pression focale de toute l'humanité. En tant que tels, ces points minuscules relativement peu nombreux de l'espace deviennent trans-

continuity of such selection which is defined by geographers as the process of localization, has in turn resulted in a process of *transformation*. For man has ever through his selections resulting from innovative perception transformed the nature of the objects of his attention, and this transformation, as the result of common focusing of attention by millions through decades and centuries of time, represents a relative flexible but seemingly permanent *commitment*.

So, we are committed to selected and transformed central places by the very nature of mankind and the nature of the human organization of area. *We* are not running out of space. Behind us is a world of space; but we are committed to use these tiny spaces in front of us as our commons.

If these ideas, again, are only half true, this tells us something really big about such tiny areas. Can we, under such circumstances afford to disregard the need for open spaces in these central places? Open spaces for the use of all the people are an integral part of the uses for which we all compete. My whole point is that no single part of the planning process for these central points in space is more important than the provision of openness within these most concentrated urban densities of mankind. For the answer to the paradox of space is — What is a stadium worth without a playing field in its center?

NOW AVAILABLE FROM

NATIONAL OFFICE, CPAC

REFLECTIONS ON ZONING

The Report of the Zoning Committee of the Royal Architectural Institute of Canada

Price: 50 cents

formés dans leur signification hors de toute proportion de leurs attributions inhérentes en tant que terrain. Leur valeur humaine traduite en valeur de pied de front économique est souvent fantastique. Mais leur vraie valeur humaine en termes de focalisation humaine est réellement beaucoup plus grande que leur valeur économique apparente. Les centres urbains peuvent bien être considérés à quelque période future comme les valeurs nationales publiques en fiducie, au delà de tout prix!

Si quelqu'un examine les origines de ce paradoxe de l'espace, il trouvera je crois, qu'une telle concentration humaine sur des points minuscules relativement peu nombreux de l'espace terrestre, est le résultat d'un processus social d'une *perception innovatrice* qui est le résultat d'un procédé *sélectif*. La continuité de cette sélection qui est définie par les géographes comme le procédé de la localisation a, à son tour, résulté en un processus de *transformation*. Par l'entremise de ces sélections résultant de la perception innovatrice, l'homme a toujours transformé la nature de l'objet de son attention, et cette transformation, comme le résultat d'une mise au foyer commun de l'attention par des milliers d'âmes à travers les décennies et les siècles, représente un *engagement* relativement flexible mais apparemment permanent.

Ainsi, nous sommes engagés vers des places centrales choisies et transformées par la nature même de l'humanité et la nature de l'organisation humaine de l'aire. *Nous* ne manquons pas d'espace. Derrière nous se trouve un monde d'espace; mais nous sommes engagés à employer ces petits espaces devant nous comme nos lieux communs.

Si ces idées une fois de plus ne sont qu'à moitié vraies, elles nous disent quelque chose de réellement énorme au sujet de ces aires minuscules. Pouvons-nous, dans ces circonstances nous permettre de ne pas prendre en compte le besoin d'espace ouvert dans ces places centrales? Les espaces ouverts à l'usage de tout le monde sont une partie intégrale des emplois pour lesquels nous sommes tous en concurrence. Tout mon point de vue est qu'aucune portion en elle-même du processus de planification de ces points centraux dans l'espace, n'est plus importante que fournir des espaces ouverts dans ces densités urbaines les plus concentrées de l'humanité. Pour trouver la réponse au paradoxe de l'espace, demandons-nous: Que vaut l'estrade sans le terrain de jeu en son centre?

HOUSING *continued from page 26*

renewal" areas is a field in which much can be done. It may well be that the answer to the problem of the "inner suburb" is as much a question of proper mortgage and conversion facilities, with allowances in our assessment systems for improvement of properties, as it is of clearance. We must begin by using the new legislation to conserve what we have. Certain selective clearance, and an attack by the public authority on the financial gains from inadequate urban slums, would be a valuable corrective. But private investment in older areas for conversion could be prejudiced if a certain stability is not guaranteed by a well thought-out master plan, no matter what the potential of the federal assistance might suggest.

Our schools of architecture and civic design should give much more attention to housing, both in the design of individual units and in the tasks of neighbourhood and urban design. But the architect must be given the opportunity to use his skill. It should be a major requirement of the public agencies and the private lending agencies that architects be involved in house design and supervise construction; and our planning legislation should be changed to allow more flexible and rational "development control" rather than the rigid zoning system which now prevails. Our governments must learn to become the patrons of good design, and ensure that the mass of public works which so often blight and upset neighbourhoods are handled so as to improve the environment. This applies with equal force to the majesty of expressways, the symbol of street furniture, and the sensitivity to local vernacular in forms of architecture or landscape.

It might be advisable to have public-sponsored design advisors in each city, to give the ordinary citizen an idea of how the architect can help him. It is very likely that we should tackle the question of design and visual education by seeing that school-children are encouraged in the creative arts; it would not be difficult to guide the teenager into the habit of making good judgements in the housing field, and assisting them in the other complexities of financing and running a house; but children at an early age are interested in dolls houses and furniture and construction sets; and it would not be difficult to see that at reasonable prices, such toys exhibited good proportion, sensible design and a sense of history.

Above all, there must be real privacy and relief from the stresses of our society. For so many houses, noise, heavy traffic, slashing lights, poor siting, bad street layout, crude wiring, lack of shade trees, or useless front and side yards combine to limit privacy and quiet enjoyment. The ancient hope of the master builders was that each dwelling place might have commodity, firmness and delight. It is still possible to have a place for the family, and a room of one's own: but to have a room with a view, and a wall around an outdoor-room, is to have some sense of the amenity and quality which distinguishes a civilization from a barracks.

These are a few of the main directions in which we might begin to create housing for people, and worthy of Canadians.

OPEN SPACE *continued from page 11*

advantage to come together through the Conservation Council of Ontario to try to find answers to resource problems that will be in the overall interests of the province as a whole.

At present there are 17 member organizations on the Council representing 3 general classes — public associations, like CPAC; special interest groups, such as naturalists, sportsmen, farmers, and so on; and professional associations, like the Town Planning Institute, the Canadian Institute of Forestry and the Ontario Institute of Agrologists. Also a member is the Ontario Chamber of Commerce.

While the Council is concerned with public information and education within the limitations of its budget, perhaps its most useful role is in the coordination of viewpoint it provides among its member groups, many of which represent widely divergent interests. Here we have an example of the ecological approach to resource problems at the non-government level.

Though the full potential of the Council has yet to be realized, there is no doubt this unique experiment has proven very worthwhile and is deserving of wider application in other parts of Canada.

When public policies can be made with knowledge of the likely environmental consequences, both long and short range, and which truly represent the wishes of the majority of the people, then perhaps we can say, "This is wise use!"

ARDA *continued from page 18*

It is possible, if we go about it vigorously and intelligently, to have an agricultural society composed almost entirely of capable farm managers and rural and urban societies which provide ample opportunity for skilled craftsmanship, service occupations and management work.

This would mean tremendous productivity, but not necessarily idleness, although so many of the prophets of the era of automation seem to be saying that it will mean idleness. It is under-rating the imagination and depth of human beings to assume that they will become vegetables if they are able to easily obtain a basic minimum of food, shelter, clothing, medical care and amenities. Automation means standardization, and the inevitable revolt from standardization means a flowering of artisanship and the arts.

We should not plan for anything less than this, because it is within our theoretical capability. But the gap between theory and practice in our complex country is very great indeed. Most administrators and professionals of various sorts will continue working in a relatively narrow context; yet out of the complex strains and conflicts may come a simpler and more satisfying environment for living. This could happen; but it will not happen if each views his interests too narrowly. There has to be the large objective which all come to define more or less in common. None of the programs can be very significant unless there is effort to relate them, however tenuously, to an over-all policy view. This great common denominator of aspiration may not exist in a very tangible form now, but if all act on the assumption that it *can* exist, it will begin to exist.

This general view, when related to rural development problems and to the revised ARDA policy is an optimistic view predicated on an assumption that there can be productive lives for all. It is obvious that technologic change presents problems and needs for adjustments, but that it also presents great opportunities. Alternatives *can* be provided for many rural people with relatively low incomes and few opportunities, who are alienated from the main dynamic stream of our society.

All farmers with the management skill and ability should be assisted where necessary to become highly efficient and productive with a resultant acceptable living standard, whether this is done by intensifying or extensifying production practices. Those who cannot

continued on page 37

ARDA *suite de la page 19*

Cela pourrait fort bien arriver; mais il n'en sera rien si chacun considère ses intérêts avec étroitesse. Il doit y avoir le grand objectif que tous viendront à définir plus ou moins en commun. Aucun des programmes ne peut être très significatif à moins qu'il n'y ait un effort pour les raccorder, si petit que soit le lien, à des vues générales de politique; ce grand commun dénominateur d'aspiration peut bien ne pas exister d'une manière bien tangible en ce moment, mais si tous agissent en supposant qu'il peut exister, il viendra à exister.

Cette vue générale, lorsqu'elle est raccordée aux problèmes d'aménagement rural et à la politique ARDA révisée, est une vue optimiste fondée sur l'hypothèse qu'il peut y avoir des vies productives pour tous. Il est évident que le changement technologique présente des problèmes et exige des redressements mais il offre également de grandes occasions. Il est possible d'établir d'autres moyens pour plusieurs personnes rurales qui ont un revenu relativement bas et peu d'occasions, qui sont aliénées du courant dynamique principal de notre société.

Tous les cultivateurs doués d'une compétence et d'une habileté d'administration devraient recevoir une aide au besoin, pour devenir très compétents et productifs avec le résultat qu'il en découlera une norme de vie acceptable, que cela soit réalisé en intensifiant ou en étendant les pratiques de production. Ceux qui ne peuvent réaliser cet objectif devraient avoir l'occasion de se livrer à d'autres travaux de production dans le secteur — ou si ceux-ci ne sont pas accessibles, de recevoir une aide s'ils le désirent pour s'entraîner et s'établir à nouveau ailleurs.

Il en résulte une approche plutôt positive à un programme dans les nouveaux contrats ARDA:

- programmes de consolidation et de rationalisation de ferme pour certains cultivateurs;
- développements des ressources et aménagements de l'industrie de service, tel le tourisme, pour fournir un emploi en dehors de la ferme dans les secteurs à bas revenu particulièrement;
- l'entraînement et le rétablissement de certaines personnes de ces secteurs pour les affecter à d'autres secteurs où un emploi est disponible;
- les programmes d'aménagement régional pour tenter d'encourager le développement industriel et les occasions de travail accessibles à ces personnes.

Ceci est une approche fondée sur une vue optimiste des tendances dans notre société et de la place des secteurs ruraux et du monde rural dans notre société.

LA PETITE COMMUNAUTÉ *suite de la page 8*

maisons de petites villes n'augmente pas aussi rapidement que dans les plus grands centres urbains. Le surpeuplement y est également plus répandu. Cependant, si les tendances constatées récemment se maintiennent, à l'avenir, les habitations de qualité inférieure se trouveront surtout dans les hameaux et les villages de moins de 200 âmes plutôt que sur les fermes occupées.

En plus des sommes placées dans les services physiques et sociaux de nos communautés, l'aide de professionnels coûte aussi de l'argent. En d'autres mots, la préparation de plans ne se fait pas gratuitement. On ne peut même pas dire qu'elle ne coûte pas cher. Toutefois, les sommes à placer dans la planification elle-même doivent faire l'objet de prévisions budgétaires et d'un programme tout comme, par exemple, un projet de construction de trottoirs. Les résultats peuvent se faire ressentir rapidement ou se manifester plusieurs années plus tard. A cause de cela, il faut généralement considérer le coût de la planification comme un placement à long terme.

Je crois que nous devons non seulement étudier de très près nos placements dans les services sociaux et physiques de nos communautés mais aussi les placements que nécessite leur planification. Tout gouvernement municipal urbain devrait réserver une portion de son budget annuel, par exemple 5 à 10 p. 100 à des placements en urbanisme.

Bien que toutes les petites communautés, en envisageant leur avenir, puissent considérer d'une façon utile certains aspects de l'urbanisme, chacune doit décider des meilleurs plans à établir pour répondre à ses propres besoins. Lorsqu'il s'agit d'une petite communauté, la participation démocratique des citoyens n'est pas seulement possible mais très importante. L'Association canadienne d'urbanisme, à titre d'organisme des citoyens, s'efforce d'encourager cette sorte de compréhension et de participation de la part active du public, qui mènent à l'édification saine d'une collectivité. L'une des brochures publiées par l'Association contient certaines questions que nous pourrions nous poser:

- *Que pensons-nous de notre communauté?*
- *Est-ce un milieu de vie idéal ou pourrions-nous y apporter quelques améliorations?*
- *Avons-nous des plans précis relatifs à l'accroissement physique futur de notre ville?*
- *Pouvons-nous faire quelque chose pour corriger certaines situations que nous n'avons pas préparées d'une façon judicieuse?*
- *Avons-nous des idées précises sur la façon dont les futures rues, les trottoirs et les ruelles devraient être disposés?*
- *Réservons-nous des aires suffisamment grandes et bien situées pour l'aménagement futur de milieux industriels et commerciaux, d'écoles, de parcs, de terrains de jeu et de bâtiments publics?*

Il incombe surtout aux conseils municipaux de résoudre les problèmes de planification dans nos petites communautés comme dans nos grandes villes. Cependant, ils accueilleront avec bienveillance l'intérêt que nous manifesterons et surtout notre participation.

Que faisons-nous dans ce sens?

ARDA *continued from page 36*

achieve this should have opportunity to engage in other productive work in their area — or if this is not available, to be assisted if they wish to train and re-establish elsewhere.

This results in a rather positive program approach in the new ARDA agreements:

- programs of farm consolidation and rationalization for some farmers;
- resource developments and service industry developments, such as tourism, to provide for off-farm employment in low income areas particularly;
- training and re-establishment of some people from these areas to other areas where employment is available;
- regional development programs to attempt to promote industrial development and work opportunities accessible to these people.

It is an approach based on an optimistic view about the trends in our society, and the place of rural areas and rural people in this society.

planning vacancies

METROPOLITAN PLANNING COMMISSION SAINT JOHN, N.B.

Planner II

Architect-Planner $6,300 to $7,800 with initial salary commensurate with qualifications.

To work on current and advance development planning and urban renewal.

Note: We expect consultants to be engaged shortly to prepare, in close liaison with staff, a coordinated community, urban renewal and transportation plan.

Apply to: Metropolitan Planning Commission, City Hall, Saint John, New Brunswick.

CORPORATION OF THE CITY OF OTTAWA

Planner I

Qualifications: University degree in town planning or degree in a related field with postgraduate studies in planning.

Duties: Under direction to conduct research and studies in connection with Urban Renewal and the Official Plan and to assist in the general long-range planning operations.
Salary Range: $5,484 to $6,618.

Planner III

Qualifications: University degree in town planning or degree in a related field with postgraduate studies in planning with some experience in development plan design.

Duties: Under direction to carry out a variety of assignments, including subdivision and zoning review and processing, development plan studies.

Salary Range: $6,336 to $7,656.

Apply: Director of Personnel, City Hall, 111 Sussex Drive, Ottawa 2, Ontario.

CITY OF HAMILTON CITY PLANNING DEPARTMENT

Planning Assistant

Applications are invited from suitably qualified persons for appointment to the position of Planning Assistant.

Salary within a scale of $5,516.68 to $6,683.67 per annum, according to qualifications and experience. Excellent fringe benefits.

Applicants, preferably with basic training in town or city planning or allied field, should have had experience in technical administrative duties in local government.

The successful applicant will be required, under the direction of the Planning Commissioner, to supervise staff engaged in the technical and administrative processing of applications for plans of subdivision, severances, Zoning and Official Plan changes.

Apply stating all particulars to: Personnel Director, City Hall, Hamilton, Ontario.

Senior Planning Assistant

Applicant will be required to supervise the work of the survey, research and planning section, conduct surveys, research and analyses for special studies and prepare reports.

A graduate of a recognized University possessing a degree in planning or other related fields is preferred. Should have at least two years practical planning experience.

Salary range: $6,259 to $7,750. Starting salary commensurate with previous experience and ability.

Apply stating all particulars to: Director of Personnel, City Hall, Hamilton, Ontario.

CANADIAN CORPORATION FOR THE 1967 WORLD EXHIBITION

Senior Planner

Education: M.C.P. preferable with background in Architecture, Geography or Economics.

Experience: Minimum 5 years.

Salary: Fully commensurate with education and experience.

Scope of Work: Master Plan implementation, involving the detailed development and follow-up of the overall physical elements of the Master Plan. Development of estimates of attendance at the Exhibition, visitor movement within the site and the location and number of visitor services. Consultant supervision.

Planner

Education: M.C.P. preferable with background in Architecture, Geography or Economics.

Experience: Minimum 3 years.

Salary: Fully commensurate with education and experience.

Scope of Work: Master Plan implementation, involving the detailed development and follow-up of the overall physical elements of the Master Plan. Development of estimates of attendance at the Exhibition, visitor movement within the site and the location and number of visitor services. Consultant supervision.

Applications are to be addressed to: Personnel Branch, Canadian Corporation for the 1967 World Exhibition, 33rd Floor, Place Ville Marie, Montreal, Quebec.

CITY OF MONTREAL CITY PLANNING DEPARTMENT

The department operates a complete planning service for the city (population 1,200,000) and is undertaking a comprehensive series of regional planning studies in the urban region which has a population of 2,500,000 and an area of 4,000 square miles.

For all positions a reading knowledge of French is essential, and conversational ability in that language is desirable. Canadian citizenship not required. Permanent positions with good fringe benefits.

Urbaniste conseil (1 position) $12,800 to $15,000

To work on special projects and reports, without administrative or supervisory responsibilities, attached directly to the Director of the Department. Work may include coordination of special projects within and outside the Department. Degree in planning and many years of experience required.

Chargé de planification (8 positions) $10,700 to $12,200

These are senior planning positions in various divisions; responsible for studies in urban renewal, site planning, urban design, land use planning, comprehensive research and transportation planning. Some positions involve responsibilities as chief of a section comprising up to 10 professionals and technicians; in others the chargé takes a responsible role as senior member of a planning group. A degree in planning and several years of experience are required.

Préposé à la planification (10 positions) $5,000 to $9,500 depending on years of university training and experience.

Positions for university graduates specialized in any discipline related to planning, but especially engineering, architecture, sociology, economy, mathematics and statistics, social work or demography. Planning training and experience desirable but not essential.

Apply: For further information send résumé, including an indication of degree of fluency in French to: Mr. Aimé Desautels, Director, City Planning Department, 107 St. James Street West, Montreal, Quebec.

films

Copies of these film synopses are available in English and French from: National Office, Community Planning Association of Canada, 425 Gloucester Street, Ottawa 4.

REDEVELOPMENT IN TORONTO—REGENT PARK SOUTH *produced by National Film Board of Canada, 1964, 5 minutes. Colour. Silent. Obtainable from National Film Board or CMHC offices. Free.*

Comments

This film is the first of a series illustrating major public housing projects in Canada. There are no subtitles or explanatory text. The colour quality and range of coverage are both excellent. All types of housing accommodation in Regent Park South are viewed and play and recreational areas examined. Special features of the project such as the shopping centre and the system of pedestrian walks are well illustrated. This film gives a wonderful visual sense of the redevelopment area and in conjunction with the black and white series film on urban renewal in Toronto would provide a splendid picture of the before and after conditions in this area. This short film would also be useful to anyone wishing to lecture on public housing or, indeed, on multiple and mixed housing types no matter what their form of tenancy.

Audience—It is difficult to assess the audience for this short film. It is perhaps a tool to be used by a lecturer or as a supplement in the course of a longer film program. Anyone interested in housing, in city building, or in aspects of urban renewal would find it of interest.

CPAC Rating—Excellent.

LES HABITATIONS JEANNE MANCE *produced by National Film Board of Canada. Revised edition — 1963 — 13 minutes, 53 seconds. Black and white. French or English — Obtainable from National Film Board or CMHC offices. Free.*

Comments

This film was originally the second in the series dealing with urban renewal in a number of Canadian cities. The layout of the film follows the usual formula — local economy and highlights of the urban scene, good housing on the fringes, slums and blight at the centre, public meeting, civic action, planners at work, model making, housing project, culminating in the entry of the tenants into their new domain. This formula accompanied by rather stereotyped music is excellent in itself but groups should not be exposed to too many of these films at the same showing.

In a way les Habitations Jeanne Mance suffers from the brilliance of the camera work on the extended footage dealing with blighted conditions in the east end of Montreal as it was around 1955. Some of this camera work is quite beautiful and tends to overshadow the message of the rest of the film.

When the film turns from the poetic to the practical it becomes a good application of the formula. The exploration of the model is well done and in this revised edition of 1963 is followed by perhaps the best photographic coverage of an actual public housing project which the series so far contains. The film attains its set objectives in an excellent way and it is perhaps unfair to criticize it for what it is not. One looks to the day, however, when the National Film Board and CMHC will together apply their skills to the preparation of a film dealing with the total urban renewal program in one of our major metropolitan areas. To that film of the future, Les Habitations Jeanne Mance can give much of value.

Audience—This film is suitable for any group interested in either urban renewal or public housing. Cinéma vérité enthusiasts will enjoy parts of the film.

CPAC Rating—Good.

THE FIRST STEP *produced by National Film Board of Canada, 1962, 15 minutes. Black and White. Available in English or French. Obtainable from National Film Board or CMHC Offices. Free.*

Comments

This film is another in the series dealing with urban renewal action in Canadian cities. These films follow a fairly set pattern. There is first a look at the industrial base of the community in question. As this film deals with action in Windsor, Ontario, we see the automobile industry and the production of a particularly felicitous type of beverage. From the economic base the camera scans the newer suburbs of Windsor and finds them good. Then, with the inevitable cliche music slowing down from the bright tempo of the introduction to a dull measured beat, we see the slums abutting the city core. In this film the plight of people living in slum conditions is well illustrated and in this respect this film is perhaps the best of the series. Having examined previously existing conditions in the Glengarry Avenue area the film looks at public action, first at a public meeting and then at municipal council level. After the public meetings we see planners at work and a model of a public housing project intended to be built on the site after the slums were cleared away is shown. From this point, the film switches to the housing project itself—(and this is a common criticism of this series) which has been filmed too early for the full appreciation of its visual qualities to be apparent. Special note is made of the accommodation for paraplegic tenants in Windsor before the film ends with illustration of the new kind of life which tenants from slum conditions may find in a good modern housing project. As one would expect from the National Film Board this film is photographically excellent. This reviewer thought that both the message of the film and the objectives of urban renewal would have been furthered if there had been more adequate explanation of the total urban renewal program into which this housing project fits. Again, the opportunity to illustrate the close relationship between the centre of Windsor and the housing area was missed, perhaps due to the early date of filming.

Audience—This film is suitable for high school audiences and up. Any local group interested in urban renewal or public housing would find it valuable. Unless there is

special interest in Windsor, or any other individual city in this series, the maximum value of these films is obtained by seeing them singly rather than looking at two or three at the same showing.

CPAC Rating—Good.

THE CITY IN THE FUTURE *produced by National Film Board of Canada, 1964, 28 minutes 5 seconds. Black and white. Available from Offices of the National Film Board. Free.*

Comments

This film is the sixth in a National Film Board series prepared under the direction of Mr. Ian MacNeil for showing on Canadian television. The series illustrates aspects of urban affairs based on Lewis Mumford's book "The City in History". The objective of the series according to the Board is to present "a master view of the city and the glories of city life with all the achievements, failures and promises of our urban culture made plain".

In viewing these six films on television this reviewer had a rather uneven response. It seemed in places that the effort to fill thirty minutes with neat segments of a subject of such wide ranging scope had led to distortions of emphasis. Very little adverse criticism can however be levelled at the final film which is the subject of this review. "The City in the Future" is really a quick synopsis of the total argument of the series leading to a ringing declaration of faith in the future of mankind in his "most precious collective invention". The film is superbly photographed with an eloquent commentary written by Mr. MacNeil. Dividing the film into sections are short statements on film by Lewis Mumford. There is something extraordinarily impressive about this urban philosopher as he looks you straight in the eye and gives what must surely be some of the most down-to-earth and realistic yet eloquent and visionary views about the intractable problems of urbanization and rapid change.

The film starts by illustrating the formlessness of our relatively unplanned urban areas. It then moves on to look at fragments of the new urban regional pattern which have emerged in a variety of developments including regional shopping centres, the new universities and new forms of multiple housing before postulating a new type of city region which might bring together new patterns and relate them with the best of the old. Mumford's love for the city and his generosity towards the follies of mankind shine through this eloquent statement. He sees the city as a theatre for the human drama, a magnet among magnets and the great repository of human experience. Mumford says that when cities first began they were symbolically a world. Now, under the pressures of our times, the whole world must become, in a sense, a city. . . .

The film is not concerned with city and regional planning in a technical sense. It develops the far more important proposition that love of mankind and the cities in which men live underlies any hope for purposeful guidance of growth and change. The five other films in this series will be later reviewed on this page. It may seem quixotic to start with number six but this film is so much a statement of the real underlying purpose of all planning acitivity that this reviewer thinks it important that it be seen on its own and that it be used to underlie the other films as well as to culminate them. The film is photographically superb. There are some lovely shots of people in all their marvellous variety; there is splendid footage of some of the world's finest cities and many of its urban sorrows.

Audience—This film is suitable for any group interested in urban and regional planning. It is indeed suitable for any people interested in human life as it is in the late twentieth century.

CPAC Rating—Excellent.

ARE YOU PLANNING A MOVE?

Members of CPAC and subscribers to the REVIEW are reminded that it takes the staff of the National Office and the Divisions considerable time to track you down if you change your address without letting us know. In the meantime, you may miss an issue of the magazine or other material sent out to the mailing list. If you are planning to change your address in the near future, please inform the CPAC National Office. We will see that your Division is notified. Send both your old and new address to:

CPAC National Office,
425 Gloucester Street,
Ottawa 4, Ontario.

COMMUNITY PLANNING ASSOCIATION OF CANADA
L'ASSOCIATION CANADIENNE D'URBANISME
425 GLOUCESTER STREET, OTTAWA 4